

**RECORRIDOS Y NUEVAS ALTERNATIVAS DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL EN COLOMBIA 2002 - 2012**

LORENA GUZMÁN TORRES

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS DE AQUINO
FACULTAD DE NEGOCIOS INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.

2013

**RECORRIDOS Y NUEVAS ALTERNATIVAS DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL EN COLOMBIA 2002 - 2012**

LORENA GUZMÁN TORRES

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
PROFESIONAL EN NEGOCIOS INTERNACIONALES

DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO

OSCAR ORLANDO SIMMONDS

Administrador Público

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS DE AQUINO

FACULTAD DE NEGOCIOS INTERNACIONALES

BOGOTÁ, D.C.

2013

RESUMEN:

El presente trabajo de investigación analiza el papel de Colombia durante los últimos gobiernos, en cuanto a Cooperación Internacional se refiere; y pretende compararlo con el papel desempeñado por Brasil, en el mismo contexto, con el fin de identificar algunos elementos de la experiencia brasileña que puedan ser aplicados por el gobierno colombiano.

Sin lugar a dudas, Colombia ha usado el apoyo de otros países, para llevar a cabo planes que fortalezcan el sector de la economía y el sector de la seguridad, pero a la fecha, los temas sociales han estado tan relegados, que el mismo Estado no ha sido consciente de que al invertir mucho más en el sector social, éste podría convertirse en base importante al progreso y a un desarrollo más importante para el país.

ABSTRACT:

The present research analyzes the role of Colombia over the last governments, in terms of international cooperation, and aims to compare it with the role of Brazil, in the same context, to identify some elements of the Brazilian experience that can be applied by the Colombian government.

Undoubtedly, Colombia has used the support of the other countries, to carry out plans to strengthen the economy sector and the security sector, but to date, the social sector has been so neglected, that the State has not been aware, that by investing more in the social sector, this could become an important basis to progress and an important development for the country.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	5
SITUACIÓN PROBLÉMICA	16
JUSTIFICACIÓN	17
1. Marco Teórico	19
1.1. Capital Social	20
1.2. La Teoría de las Libertades en Amartya Sen	26
1.3. Nueva Teoría del Desarrollo	29
1.4. La Importancia de la CI	31
2. CI dentro de la Política Exterior Colombiana	35
2.1. Breve historia de la CI en Colombia	35
2.2. Cooperación Internacional en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez	44
2.2.1. Política de Seguridad Democrática (PSD)	45
2.2.2. Bilateralismo	46
2.2.3. Presidencialismo en la política exterior	48
2.3. Gobierno Juan Manuel Santos	49
2.4. Algunas debilidades recientes de la CI en la política exterior colombiana	52
3. Enfoque de Cooperación Brasileño	57
3.1. Métodos y objetivos de la experiencia brasileña	58
3.1.1. Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)	63
3.1.2. Cooperación Triangular	64
3.1.3. Cooperación al desarrollo	64
3.2. ¿Qué papel juega la CI de Brasil dentro de su política exterior?	65
4. Conclusiones y recomendaciones (Posibles aplicaciones del enfoque Brasileño a la CI en Colombia)	67
BIBLIOGRAFÍA	71
CIBERGRAFÍA	73

INTRODUCCIÓN

La globalización puede ser entendida como una serie de procesos de carácter económico, tecnológico, social, político y cultural que modifica los marcos tradicionales en los cuales las relaciones sociales, ya sean de tipo personal, institucional u organizacional, se desarrollan.

Dentro de esta serie, son muchas las transformaciones que se dan en las sociedades, una de ellas, y que resulta fundamental para esta investigación, es la que sufre el Estado – Nación, el cual, en cuanto a América Latina y más notoriamente, desde las dos últimas décadas del siglo XX, ha venido sufriendo diversas presiones que han modificado sus esquemas de acción política. Un ejemplo de ello, es lo que ha sucedido respecto a las instancias supranacionales, ya que éstas han generado, para ciertos autores, una pérdida relativa de poder para los Estados. Como anota Fleury, S. (1999:5):

El proceso de democratización estuvo acompañado de una redefinición de las relaciones de poder. Con la globalización económica se produjo un fortalecimiento de las instancias supranacionales, sea las ya existentes en el campo financiero y de cooperación o las que fueron creadas con el establecimiento de los tratados internacionales de comercio para asegurar los intereses de los bloques económicos regionales. Estas instancias supranacionales tuvieron como consecuencia una restricción del poder de los Estados nacionales, en la medida en que superan la autoridad nacional tomando decisiones que afectan a la ciudadanía de cada país.¹

Ahora bien, en términos específicos se puede notar que los Estados latinoamericanos, y especialmente Colombia, han presentado una serie de debilidades estructurales que han sujetado las políticas de cooperación internacional, e incluso de política exterior, a los intereses y ejercicios de poder de gobiernos extranjeros, teniendo como principal ejemplo a los Estados Unidos. De acuerdo a Pastrana (21 – 23):

¹ Fleury, S., *Reforma del Estado en América Latina ¿Hacia dónde?*

Las posibilidades de autonomía de la política exterior colombiana dependen en buena medida de la estructura de poder y las dinámicas del sistema internacional de acuerdo a la coyuntura o el momento específico.

Es decir, a pesar de la diversificación temática y geográfica aparente, las percepciones de EE.UU. y los intereses económicos y políticos con ese país continúan determinando gran parte de los conceptos y objetivos de la diplomacia colombiana. La agenda se diversifica, pero la identificación política se mantiene².

Ahora bien, para los países latinoamericanos, la globalización ha producido ciertos efectos que mal o bien han marcado la historia de la región, entre ellos se encuentran la eliminación de barreras diplomáticas y un cierto mejoramiento de las relaciones entre los países de la región; sin embargo, en términos negativos, se puede notar la desigualdad de la distribución de las ventajas (Refiriéndose a que no todos los países lograron mejorar las condiciones de vida de la población) y pobreza, tal como lo afirman Healey y Killick (2002:225):

Cuando hablamos de pobreza hacemos referencia no sólo a las carencias materiales, sino también a otros aspectos más difíciles de cuantificar tales como la exclusión social, el menor acceso al mercado laboral, las desigualdades o las menores oportunidades de participación en las decisiones colectivas.

Adicional a eso, el Estado llega a perder, en ocasiones, su legitimidad y autonomía, debido a que en su afán de lograr mayor participación a nivel internacional y al buscar el apoyo de otros Estados más fuertes, tiende a ceder poder. Es aquí donde empieza a ocurrir un proceso de deslegitimación, y las instituciones se empiezan a deteriorar, por lo que su poder se vuelve débil e ineficaz, y así la misma sociedad empieza a restarle importancia al papel del Estado.

² Pastrana B. E, *Kaspapers N° 15. La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿Cambio o continuidad en la era de Santos?*. (2011), Konrad Adenauer Stiftung.

En medio de todo esto, al Estado le surge un gran reto, ya que la globalización ha exigido a los Estados de América Latina, una serie de adaptaciones de sus diferentes agencias, tanto de política externa como interna, que respondan a las nuevas relaciones sociales de sus poblaciones. Las cuales ya no pueden ser reguladas a partir de los esquemas de gestión estatal tradicionales, sino que deben reformarse con una visión más global; por lo que las instituciones deben ir al mismo ritmo de la globalización, y por ende, al mismo ritmo de la sociedad.

Con el furor de la globalización en la región latinoamericana, los Estados se vieron obligados a realizar reformas que de alguna u otra manera estuvieran acordes con los procesos exigidos por los agentes internacionales, así como lo sustenta Fleury:

El proceso de reforma del Estado, y de redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un proceso eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas. Diferente de los intentos anteriores de reforma o modernización administrativa, que no llegaron a configurarse como un cambio en el bloque de poder y, por lo tanto, tuvieron una vida efímera, la reforma actual del aparato administrativo se inscribe en una transformación más amplia, involucrando las relaciones de poder internas, el modelo de desarrollo y la inserción en la economía internacional. (Fleury, 2000: 60)

Sin embargo y sin tratar de desmeritar el esfuerzo de los Estados latinoamericanos, es importante mencionar que los procesos implementados hasta la fecha no han sido del todo exitosos, debido a que las transformaciones que se realizan no atacan las causas estructurales de los problemas. Por ejemplo, las instituciones han sido objeto de cambios y de supuestas mejoras para fortalecerlas, pero muchos países aún presentan niveles altos de corrupción que dejan entredicho las reformas realizadas por cada Nación. Aún hace falta que el Estado mejore sus espacios y mecanismos de participación como ente principal de una Nación en el proceso de globalización, ya que sin duda alguna, son más las debilidades que se muestran en su aparato interno que los logros obtenidos y mejoras en la búsqueda de la consolidación de la región.

En Colombia, por ejemplo y de acuerdo a una encuesta de Cultura Política realizada por el DANE en el 2007, con respecto a los mecanismos y espacios de participación ciudadana:

Al respecto se encontró que de los cinco (5) mecanismos consultados, los de mayor conocimiento son el referendo con un 66,27% y la consulta popular con un 56,23%. El cuadro 6 permite identificar que los ciudadanos en su mayoría desconocen los mecanismos, siendo el más desconocido la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa (79,32%).

CUADRO 6.

Colombia cabeceras municipales. Personas de 18 años ó más. De la siguiente lista de mecanismos de participación ciudadana, ¿cuáles conoce?

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN		NO LO CONOCE		SI LO CONOCE	
		TOTAL	PROPORCIÓN %	TOTAL	PROPORCIÓN %
Referendo	Total	7086175	33,72	13925778	66,27
	cve %	10,14	6,31	10,96	3,21
Consulta Popular	Total	9195156	43,76	11816797	56,23
	cve %	9,92	6,31	12,07	4,91
Revocatoria del Mandato	Total	12706573	60,47	8305380	39,52
	cve %	8,47	7,2	8,47	4,7
Iniciativa Popular Legislativa y Normativa	Total	16668336	79,32	4343617	20,67
	cve %	9,16	1,6	13,58	6,4
Plebiscito	Total	13470312	64,1	7541641	35,89
	cve %	8,8	6,28	3,52	6,28

Fuente: DANE, Encuesta de Cultura Política, 2007

Además, también se cuestionó sobre el conocimiento de los espacios de participación ciudadana que se utilizan en su mayoría como escenarios locales para la discusión y solución de problemas.

El cuadro 7 muestra que existe un gran desconocimiento de estos espacios, especialmente con respecto al Cabildo Abierto³ frente al cual el 66,10% manifestó no conocerlo. Dentro de estos espacios consultados, la excepción se encuentra en las Juntas de Acción Comunal, sobre las cuales el 84,16% manifiesta que sí las conoce.⁴

Cuadro 7.

Colombia cabeceras municipales. Personas de 18 años ó más. De la siguiente lista de espacios de participación ciudadana, ¿cuáles conoce?

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	NO LO CONOCE		SI LO CONOCE	
	TOTAL	PROPORCIÓN %	TOTAL	PROPORCIÓN %
Cabildo Abierto	Total	13890773	7121180	33,89
	cve %	9,12	15,25	8,82
Juntas de Acción Comunal	Total	3326497	17685457	84,16
	cve %	15,52	9,28	1,77
Comités de Control social de servicios públicos	Total	13168141	7843813	37,33
	cve %	9,4	12,98	6,39
Comités de Participación comunitaria en Salud	Total	11172066	9839887	46,82
	cve %	8,83	11,74	4,87
Audiencias Públicas	Total	11952279	9059674	43,11
	cve %	10,52	9,82	3,72
Veeduría Ciudadana	Total	12993919	8018035	38,15
	cve %	9,29	13,39	6,72

Fuente: DANE, Encuesta de Cultura Política, 2007

Esta encuesta, no sólo muestra que tan involucrada se encuentra la ciudadanía al momento de tomar las decisiones, sino que también permite vislumbrar, que realmente los índices de participación ciudadana son muy bajos, y que el Estado empiece a fomentar estrategias

³Aunque en la Ley 134 de 1994, establece el Cabildo Abierto como un mecanismo de participación, dadas sus características, para el propósito de la encuesta se ubicó como un espacio de participación ciudadana.

⁴Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, Dirección de Regulación, Planeación, Estándarización – DIRPEN -, Encuesta de Cultura Política 2007 Informe de Resultados, (2008), pag 27 -29.

para que los ciudadanos empiecen a adquirir un papel más importante en la toma de decisiones.

De acuerdo a la encuesta realizada por el DANE y mencionada anteriormente, el nivel de participación ciudadana durante el 2007 fue del 18,50%, mientras que el 81,50% no participó⁵. Estas cifras no solo demuestran la falencia que tiene el Estado en este aspecto, sino que es claro que los mecanismos de participación no son realmente conocidos por la ciudadanía y también que en cierto modo las instituciones no han buscado general el nivel de confianza adecuado para lograr un efectivo acercamiento con la ciudadanía.

Para Colombia, el proceso de la globalización ha representado un cambio que inició vigorosamente con la apertura económica, después de una política proteccionista que dominaba al país desde hacía varios años. Sin embargo, los primeros resultados de este proceso no fueron los más positivos, ya que en el momento de la apertura, los productos extranjeros generaron una amplia competencia en el país debido a los bajos precios, provocando que muchas industrias nacionales no sobrevivieran a este “fenómeno” y que sin ayuda del gobierno desaparecieran del mercado de manera inmediata. Adicional a esto, la productividad no aumentó como se esperaba y no era para menos, pues a pesar de las intenciones de desarrollo por parte del gobierno, el fortalecimiento a nivel interno de la Nación no se dio completamente, y esto puede verse reflejado en las empresas que no lograron llevar de buena manera el proceso de apertura económica, debido a la débil infraestructura y a la poca capacitación que tenían para enfrentar ese nuevo mercado.

Por lo anterior y de acuerdo a las opiniones del co-director de la Junta Directiva del Banco de la República, Leonardo Villar (2000:1):

En la práctica, sin embargo, esos efectos no se dieron en la década de los noventa, o al menos no se dieron en la magnitud que se esperaba cuando se inició el proceso. La productividad del capital, que ya había empezado a reducirse en los años ochenta, se

⁵Tomado del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, Dirección de Regulación, Planeación, Estándarización – DIRPEN -, Encuesta de Cultura Política 2007 Informe de Resultados, (2008), pag 27-29.

disminuyó aún más en los noventa⁶. La inversión privada aumentó fuertemente durante algunos años hacia mediados de la década, pero se concentró en el sector de la construcción y en sectores de servicios (infraestructura vial y telecomunicaciones) que precisamente son los menos expuestos a la competencia internacional. La producción de bienes y servicios, por su parte, tendió a concentrarse en mayor grado en el interior del país, reduciéndose la participación de la costa atlántica⁷ y de regiones como el Valle del Cauca, cuya ventaja comparativa tradicional era precisamente un mejor acceso a los mercados externos a través del Océano Pacífico.

Aquí un ejemplo más claro sobre los resultados que se vieron en la apertura económica, por el autor Luis Jorge Garay en su libro “Colombia: Estructura industrial e internacionalización 1967 – 1996” (1998:36):

En agosto de 1991 la situación no era la más apropiada. Por una parte, el país se encontraba pasando por un período de alta inflación y el comportamiento del sector externo no era el esperado. Si bien las exportaciones habían crecido ligeramente, especialmente las menores, ésta era una tendencia ya sostenida desde mediados de la década pasada. Las importaciones, en cambio, habían caído en términos de dólares corrientes en cerca del 11%, incrementándose únicamente las importaciones de bienes de consumo en casi un 10%. Estos resultados iban en contravía con los objetivos de la apertura, que buscaba, por una parte orientar la producción hacia los mercados externos y aumentar sustancialmente la participación de las exportaciones en el PIB, y, por otra, facilitar el acceso a insumos y bienes de capital con el fin de reactivar la economía y elevar la capacidad productiva de la industria doméstica.

Sin embargo, ante el embate de la globalización, Colombia ha buscado insistentemente la internacionalización de su economía, lo que le da un mayor significado a la política exterior, dentro de la agenda gubernamental. Y es aquí donde se ve que a lo largo de la historia, los gobiernos de alguna u otra manera han debido considerar la política exterior

⁶Véase al respecto, el estudio del Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano (GRECO) del Banco de la República: “El crecimiento económico colombiano en el siglo XX: aspectos globales”, en *Borradores de Economía*, 134, 1999, p. 29, Gráfico 13.

⁷Sobre este punto, véase el trabajo de Cristina Fernández, “Agglomeration and Trade: The Case of Colombia”, en *Ensayos sobre Política Económica*, Banco de la República, Revista 33, junio de 1998.

como importante, aunque no todos los gobernantes lo han hecho de la misma manera, pues como se analizará más adelante, Colombia ha presentado un manejo de su política exterior, que en mayor o en menor medida, se ha ligado a la política interior de cada gobierno.

A pesar de esto, Colombia enfocó el tema de la política exterior hacia temas específicos de seguridad, dándole un lugar residual a la cooperación internacional dirigida a otros sectores, especialmente el social. Un claro ejemplo de este direccionamiento, se puede encontrar en los textos del mismo Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, el cual en su página principal⁸, se refiere a que el enfoque de política exterior debe orientarse, especialmente, en la lucha contra las drogas y el terrorismo. Es decir, para el gobierno lo más importante ha sido el tema de la seguridad, y aunque se mencionan otros objetivos, puede decirse que el desempeño ha sido positivo en el primero pero, en cuanto a los demás, no se han logrado grandes resultados.

La cooperación internacional en Colombia, se ha caracterizado por mantener programas contra el problema de las drogas y el medio ambiente, y aunque algunos donantes como el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia) y ACNUR (Agencia de la ONU para los refugiados) se han enfocado en otras áreas como la pobreza y el desarrollo, los esfuerzos no han sido suficientes para lograr un mejor desempeño en el sector social. Mientras que para el sector de seguridad, los programas implementados se han llevado a cabo de manera rigurosa, como por ejemplo el Plan Colombia, que desde su creación en 1999 ha buscado darle fin al conflicto armado, con ayuda de Estados Unidos.⁹ Sin lugar a dudas, este panorama ilustra el enfoque de la política de cooperación de los últimos gobiernos colombianos y muestra el gran afán que se ha tenido durante todo este tiempo de enfrentar los problemas de violencia y de conflicto, que aunque no influyen del todo, si han tenido efectos negativos en el sector social del país. Es decir, Colombia ha sido azotada por el conflicto armado desde hace más de dos décadas, por lo que el Estado lo ha mantenido en su agenda, como tema principal para resolver a toda costa, y a pesar de los

⁸Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores: <http://www.cancilleria.gov.co/international>

⁹El Plan Colombia fue desarrollado por el expresidente Pastrana (1998 – 2002) como un plan de seis años para terminar con el largo conflicto armado, eliminando el tráfico de drogas, y promoviendo el desarrollo social y económico.

esfuerzos y las buenas intenciones, el mismo Estado ha venido relegando temas de igual importancia como la educación y la salud, por la preocupación de combatir el problema de la violencia.

A pesar de todo, el gobierno no ha dejado a un lado el sector económico, y aunque en la década de los noventa no se obtuvieron los mejores resultados como se menciona anteriormente, el gobierno se ha enfocado en mejorar la inversión extranjera directa a través de los años y como resultado ha logrado perfilar como un país competitivo en materia económica, a nivel regional.

En Colombia, la política exterior no ha sido forjada como Política de Estado y no ha tenido una estrategia continua durante los últimos gobiernos, por lo que cada gobernante la maneja de acuerdo a su parecer y no con unos parámetros establecidos que permitan mantener el mismo curso con el paso de los años; al contrario, se vuelve volátil con los cambios de gobierno y no muestra continuidad en lo absoluto.

Ahora bien, es necesario mencionar, que durante los últimos años se ha intentado mantener una buena relación a nivel internacional, generando la creación de lazos con otros gobiernos como el de Estados Unidos, y viéndose materializado el apoyo recibido por parte del país norteamericano con el Plan Colombia referido anteriormente, durante el gobierno de Pastrana.

Por otra parte, también se establecieron mejores relaciones con Venezuela y Europa, buscando una mayor cooperación internacional en los temas que debilitaban a Colombia en dicha época y también la búsqueda de recuperar la confianza perdida durante el gobierno anterior y la posición del país frente a otros gobiernos. Lo cual sin duda alguna, fue un aspecto positivo y para resaltar durante ese período, lo que le dio un mayor dinamismo a la política exterior de Colombia.

De tal manera, que para el siguiente gobierno, la situación fue mucho mejor, y es aquí donde la política exterior del país toma un nuevo rumbo y ocupa una fuerte posición en la agenda de gobierno. Se habla entonces del gobierno del ex presidente Álvaro Uribe (2002 –

2006 / 2006 - 2010), donde se hacen notorios los temas de la Política de Seguridad Democrática, la securitización, el Bilateralismo y el aislamiento del país en la región y, por último el presidencialismo que tanta fuerza tomó durante esos años. No obstante, hay que dar crédito a los esfuerzos realizados por el ex presidente para restaurar la confianza en las instituciones y en la Nación misma.

Adicional a esto, es importante mencionar que para Colombia, Estados Unidos representa un papel importante en la política exterior, ya que desde 1975, gran parte de las relaciones se han fortalecido con este país, por el apoyo obtenido para la lucha del narcotráfico, lo que hasta hoy ha sido tema fundamental para que el país norteamericano continúe siendo un gobierno con tanta autoridad en Colombia.

Es importante hablar del sucesor del ex presidente Uribe y quien es actual presidente del país: Juan Manuel Santos, que a pesar de mantener algunas características del enfoque de la política exterior del gobierno precedente, ha mostrado durante su gobierno, el afán de darle un viraje y una diversificación a las relaciones internacionales del país.

Finalmente, lo que se planteará en este trabajo, es la búsqueda de nuevas estrategias para enfocar la política exterior colombiana y la cooperación internacional hacia el sector social, ya que como se ha vislumbrado, desde hace varias épocas, el país ha mantenido un camino que se enfoca a temas políticos y económicos (seguridad) con otros gobiernos, relegando los temas sociales.

Para Colombia, es una necesidad el hecho de establecer políticas de cooperación internacional que permitan diversificar el apoyo, por parte del sistema internacional, hacia los sectores y temas del desarrollo social. A pesar de que en Colombia la política exterior ha incentivado la cooperación internacional desde y hacia el país, se ha podido observar que falta mucho para fortalecer dicha ayuda -aún la mayor parte del porcentaje de colaboración se destina hacia los temas de seguridad, dejando de lado áreas importantes como la educación, la vivienda y el desarrollo en general de la población-.

En vista de esta problemática, este trabajo busca dar mayor claridad a la política exterior colombiana y adicional a eso, pretende mostrar como resultado del mismo, un nuevo viraje y contenido de estrategias y propuestas hacia la cooperación internacional que busquen dar un enfoque de mayor desarrollo al capital social, posicionando a Colombia como uno de los países piloto en estrategias sociales.

SITUACIÓN PROBLÉMICA

En Colombia, el impacto de la Cooperación Internacional, que de ahora en adelante se llamará CI, en el desarrollo social ha sido bastante limitado. Una causa es el enfoque de política exterior de los últimos gobiernos, que en materia de cooperación han orientado los recursos de estos programas hacia temas militares, fenómeno que se evidenció de manera más clara en los gobiernos de Álvaro Uribe (2002 – 2006 / 2006 – 2010).

Como una de las consecuencias de este enfoque de política exterior, en materia de CI, puede decirse que estos recursos no han ayudado a avanzar mucho en el manejo de los problemas relacionados con aspectos sociales. A la fecha, las cifras de población en nivel de pobreza siguen siendo altas y representan un poco menos de la mitad de los habitantes del país. De acuerdo a las cifras oficiales del DANE: “los pobres en Colombia suman 19’899.144, en tanto que las personas que están sumidas en la pobreza extrema o indigencia suman 7’159.172”.¹⁰

A lo anterior, se suman también los graves problemas de los sectores de la salud y de la educación; los cuales reflejan sistemas débiles y faltos de estructuras institucionales que velen por el desarrollo y mejora continua de los mismos.

Así las cosas, se puede ver un problema de investigación, en tanto no se han construido estrategias claras que permitan que los recursos gestionados mediante los esquemas de cooperación internacional, puedan representar beneficios sociales diferentes a los otorgados por las “mejoras” en las condiciones de seguridad del país, ya que podría crearse un mecanismo más exigente y equitativo a la hora de discutir el destino de los recursos, logrando así una equidad en el tema y un aumento en la cooperación para el sector social. La CI busca apoyar todos los sectores de un país, sin embargo, en Colombia el problema de la seguridad y la lucha contra las drogas ha abarcado gran parte de estas ayudas, restándole importancia a lo que verdaderamente podría ser el problema raíz, que ha mantenido el conflicto en este país durante muchos años.

¹⁰Recuperado de la página del diario El País, “Hay 20 millones de pobres en Colombia”:
<http://historico.elpais.com.co/paionline/notas/Mayo012010/1pobreza.html>

JUSTIFICACIÓN

Colombia, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez presentó una serie de cambios en varios aspectos. Con su Política de Seguridad Democrática, llamada de ahora en adelante PSD, el país se enfocó en mejorar las condiciones de seguridad, las cuales se encontraban bastante mermadas por aspectos como el terrorismo, el narcotráfico y el conflicto armado interno. Era claro, en este marco, que Uribe, dentro de su programa de gobierno, concebía la PSD como el pilar del entendimiento con los demás actores de la Comunidad Internacional, lo cual trajo consecuencias como el retroceso en las relaciones de carácter regional y el poco diálogo con los vecinos por temas de seguridad (Pastrana, 2011: 2).

Además de lo anterior, para el ex presidente Uribe, Estados Unidos seguía representando un rol fundamental para cumplir muchas de las metas al interior del país, visión que de alguna manera distanció a Colombia, mucho más que en años y décadas anteriores, de sus vecinos en la región. Esta situación no sólo perjudicó las buenas relaciones con la región latinoamericana, sino que afectó la participación en muchos de los procesos de integración y cooperación internacional, a nivel regional.

Además, no sólo se empezó a notar un distanciamiento con los países vecinos, sino que surgieron problemas fronterizos entre Colombia – Venezuela y Colombia – Ecuador, siempre por temas del conflicto armado (Londoño, 2011: 250 – 262). Problemas que se agudizaron cuando Estados Unidos intentó hacer el papel “estabilizador”, lo cual era muy mal visto por los vecinos, en momentos que Colombia negociaba tratados de cooperación internacional con EEUU, tendientes al montaje de siete bases militares del país del norte en territorio colombiano.¹¹

¹¹ Cuando surgen este tipo de problemas en la región, el ambiente que predomina es de desconfianza, y para el gobierno de Uribe, la relación cercana entre Venezuela y Brasil no generaba seguridad ni apoyo para consolidar los objetivos a nivel nacional. Para nuestro ex presidente, simplemente Brasil aparecía ante los ojos de la opinión colombiana como muy tolerante a los excesos políticos de Hugo Chávez y muy silente frente a las pruebas que exponían la presencia de guerrilleros en Ecuador y Venezuela, las cuales comprometían, según el gobierno colombiano y las fuerzas armadas, a funcionarios venezolanos y ecuatorianos con las

Otro elemento polémico importante fue que, a pesar de los intentos de acercamientos entre los países de la región, Colombia siempre prefirió a EE.UU y no apoyó los esfuerzos regionales de Brasil, ya que para Colombia, el proceso integracionista básicamente se enfocó en EE.UU, Chile, Perú, México y Centroamérica; mientras que Brasil, apoyaba la tendencia multilateral y de negociar en bloques, además de mantener estrechas relaciones con los países vecinos y con los países emergentes de los otros continentes.

Así las cosas, la cooperación internacional fue relegada a los temas que se han planteado, por lo que se generó un vacío en términos de la construcción de estrategias que permitan mejores resultados sociales de la gestión de sus recursos, por lo que se hace necesario avanzar en la construcción de propuestas para estructurar lineamientos de política pública, en materia de política exterior que ayuden a llenar este espacio. La importancia de este enfoque se da a la necesidad de lograr un desarrollo sostenido en las naciones a nivel global, y es donde los profesionales, especialmente aquellos enfocados hacia el ámbito internacional, deben procurar que las vías para lograr una perfecta internacionalización, empiecen por el fortalecimiento interno de una nación, especialmente el aspecto social, ya que sin duda alguna, éste influirá en una mejor economía y en un Estado más estructurado en todo nivel.

Ante este panorama, la investigación que propone este trabajo de grado, resulta vital, en tanto develar los enfoques que sustentaron el abordaje de la CI en los esquemas de política exterior de los periodos de estudio, y permitirá evidenciar las debilidades y fortalezas que estos tuvieron, con miras a proponer ajustes que podrían promover procesos de CI de carácter regional, mucho más sostenidos y diversos. En los cuales, sin duda, los negociadores internacionales pueden encontrar espacios para poner en práctica su saber y visión prospectiva, logrando la consecución de acuerdos de cooperación internacional altamente benéficos para el desarrollo social y económico del país.

1. MARCO TEÓRICO

En esta sección se tratará de presentar la CI más allá de los términos generales, basados en la economía y desarrollo de políticas públicas, para poder trascender a la importancia de una cooperación cimentada en el desarrollo humano integral de las poblaciones, basado en la idea del desarrollo gracias a las políticas sociales fuertes aplicadas a las naciones en pro del progreso y de la mejora de calidad de vida de los habitantes.

En este sentido se abordará, como eje de análisis, el ejercicio de las libertades, dentro de un marco social democrático, como foco de análisis que debe ser considerado desde las estrategias de CI, tratando de identificar cuáles serían las dimensiones claves que se deberían considerar a la hora de formular estrategias de CI en Colombia, desde una perspectiva integral.

Para lograr esta identificación, resultan claves algunos aspectos concretos de la experiencia brasileña en temas de CI, en tanto el enfoque manejado por los últimos gobiernos brasileños ha permitido que indicadores como que es el país de Latinoamérica que más recursos recibe por este concepto y que a su vez cuenta con programas bastante diversos y robustos de CI, hacen que sea un eje de análisis obligado.

Un buen ejemplo de lo que se ha convertido Brasil, en cuanto a los temas de CI, especialmente la Cooperación Sur-Sur (CSS), es descrito en el documento “Reflexiones Prácticas sobre Cooperación Triangular” y realizado por la Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación (2011, pág 36):

En el ámbito iberoamericano, Chile, México, Argentina y Brasil, por su grado de desarrollo, por sus capacidades en el sector público y privado y por incorporar en sus prioridades de política exterior la actuación en la CSS, se han convertido en los socios emergentes más importantes en lo referente a la cooperación triangular.

Según datos de la SEGIB (2009), Chile coopera a través de modalidades triangulares con Japón, Alemania, España y Canadá, siendo responsable del 34,7% de las

acciones de este tipo. Le sigue México (25% de las acciones) que cuenta como socios del CAD con Japón y Alemania, y concentra su actuación en Centroamérica y el Caribe. Brasil representa el 15,3% de las acciones triangulares, teniendo a Japón como socio principal. Argentina (12,5% de las acciones) también encuentra en la cooperación japonesa su más importante socio.

La experiencia brasileña en cooperación triangular es probablemente, junto a la chilena y, en menor medida, la mexicana, una de las más ricas en el conjunto latinoamericano. Integra en sus proyectos a socios bilaterales del Norte (Noruega, Canadá, Japón, Alemania, Francia, España, Estados Unidos e Italia, entre otros), socios del Sur (la India, Sudáfrica, Argentina) e instituciones multilaterales (Banco Mundial, Fondo de Población de las Naciones Unidas – FNUAP -, OIT).

Así las cosas, a continuación se presentan los tres principales criterios que dan base a este trabajo de investigación y que pueden ser vistos como componentes fundamentales del Desarrollo Humano, visto desde una perspectiva integral.

1.1. Capital Social

Según el Banco Mundial el capital social va ligado a “las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad. Numerosos estudios demuestran que la cohesión social es un factor crítico para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible. El capital social no es sólo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino que es asimismo la materia que las mantiene juntas”.¹²

¹² Recuperado de la página principal del Banco Mundial, ¿Qué es Capital Social?: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20187568~menuPK:410388~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html>

Ahora bien, en términos históricos, según la autora Álvarez de Flores, R. en su trabajo “Cooperación Internacional, Integración y Capital Social, Un marco interpretativo desde la Comunidad Andina de Naciones” (2001, pág 85):

No es sino hasta 1980 cuando comienza a asignársele importancia al redescubrimiento de la cuestión social en función del desarrollo. Precisamente a raíz del crecimiento de la tasa de pobreza, preocupación central de los formuladores de las políticas de desarrollo, el problema pasó a ser enfocado en torno a la figura del pobre. La necesidad de búsqueda de otras alternativas se constituyó en algo primordial. No obstante, el uso de la noción de capital social cobra mayor relevancia sobre todo a partir de los años 90. Sea que hablemos del Tercer Sector (SALAMON cit. Por KLIKSBERG: 2000) o Capital Social (PUTNAM: 1994; COLEMAN cit. Por KLIKSBERG: 2000); BORDIEAU: 1985, entre otros) diversos autores han formulado concepciones en torno a la figura del capital social asociado a la cultura y al desarrollo en una suerte de movimiento global que se afianza en los valores como la solidaridad, confianza, tolerancia, reciprocidad, rechazo a la desigualdad, injusticia, grado de asociatividad y el nivel de conciencia cívica entre los individuos para el beneficio mutuo. El hecho de que los valores de que es portadora una sociedad incidan fuertemente en el comportamiento y desarrollo de las mismas, termina finalmente por ser aceptado por los organismos de cooperación internacional.

La esencia de éste término se vuelve algo valioso, ya que cada uno de sus recursos termina siempre destinándose a hacerle frente a las necesidades de la población.

Es significativa la importancia que tiene entonces este concepto para construir formas de cooperación basadas en el actuar de la sociedad, aumentando como tal la participación colectiva en los aspectos de mayor importancia de una Nación; adicional a que se le puede atribuir una visión progresista y constructivista al capital social, donde se pueden generar redes ciudadanas que sean capaces de movilizarse para lograr cualquier objetivo, defendiendo los intereses colectivos y evitando que los posibles opositores impartan acciones negativas.

Esa iniciativa como tal, puede ser una valiosa herramienta para combatir los problemas sociales que hay en la región, descentralizar el poder e incentivar la participación de la comunidad. Y esta línea de argumentación podría verse más clara en el hecho de que el Capital Social busca implementar planes de desarrollo que disminuyan la pobreza, el cuidado de los recursos y el fortalecimiento de instituciones que brindan bienestar a la sociedad.

Hay que advertir que el Capital Social en América Latina ha sido abordado de una manera muy débil, lo cual debe cambiar y empezar a tomar una mayor importancia en cada uno de los países para así lograr un desarrollo sostenible. Tal como lo menciona el Banco Mundial: “El capital social tiene implicaciones importantes tanto para la teoría como para la práctica y la política del desarrollo. Las "recetas" convencionales para mejorar las perspectivas económicas de las comunidades y naciones incluyen: mejorar la educación y los servicios de salud, construir instituciones políticas competentes y responsables, y facilitar la aparición de mercados libres capaces de competir en la economía global.”¹³

Se puede decir que el capital social ha sentido una “privatización” de todos los bienes que por regla natural pertenecen a la sociedad en general y no a unos pocos. A continuación, se hablará un poco de algunos elementos que han limitado el desarrollo del capital social en Latinoamérica y especialmente en Colombia.

La búsqueda de poder por parte de los gobiernos, ha ocasionado que los sistemas y las instituciones que podrían apoyar el capital social se debiliten y se mantengan en una posición rezagada y de poco desarrollo.

Güell recalca en su conferencia “¿Quién le apuesta al Capital Social en América Latina? (2002, p.4):

¹³ Recuperado de la página principal del Banco Mundial, ¿Por qué es el Capital Social importante para el Desarrollo?:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20187568~menuPK:410388~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html>

La tendencia a organizar a la sociedad de acuerdo a las exigencias totalizantes y auto referidas de la economía ha conducido a un debilitamiento del poder social. Experimentamos el mundo en que vivimos cada vez más como el resultado de fuerzas económicas mundiales que parecen no tener ni centro ni dirección. Salvo adaptarnos y esperar a la suerte, nos parece que es muy poco lo que podemos hacer para modificarlas. La propia ideología de la globalización de la lógica de mercado nos señala que mientras más libres a su propio juego dejemos a esas fuerzas, más crecimiento y más oportunidades habrán para todos. Parecieran decirnos que mientras menos intervengamos sobre la organización de la sociedad, mejor sería esa sociedad.

He aquí en pocas palabras, que el poder social entonces en América Latina es menos fuerte y más limitado que en épocas anteriores, ya que la actual ideología global ha hecho más impotente el verdadero papel de las sociedades.

Lo que se busca entonces con el desarrollo del capital social, es devolverle a la sociedad la confianza de creer en ella misma y de aumentar la capacidad de la misma dentro de las instituciones y el sistema en general. El objetivo principal para un país debe ser erradicar los problemas sociales como la pobreza; y tener como prioridad el desarrollo humano, siendo éste el medio y el fin para lograr el progreso de una Nación.

Ante estas limitantes, se requiere avanzar en la construcción de un “sentido” de capital social que conciba la calidad de vida de las personas como lo más importante dentro del fortalecimiento de una Nación, y es por esto que el Estado debe entender este término y debe comprender en ello, todo lo que tenga que ver con la mejora de los programas de salud, de educación, de alimentación y de desarrollo de capacidades en los habitantes de una comunidad. Y esta afirmación, la fundamenta también el Dr. Enrique Iglesias, ex-presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (1998): “En este reexamen de las relaciones entre cultura y desarrollo, hay muchos aspectos de la cultura de cada pueblo que pueden favorecer su desarrollo económico y social”.

Para lograr un manejo del capital social efectivo, es necesario hablar de otro tema importante que va de la mano con el concepto mencionado, y es el de las redes sociales, las

cuales al constituirse de manera estructurada y especialmente a nivel local, nacional y global, permiten que haya un desempeño eficaz de la Nación y consolida el manejo de recursos de la misma.

De acuerdo al departamento de Antropología de la Universidad de Chile, para Lomnitz L. (2006, pag 8.3): “las áreas o líneas de investigación, vinculadas al concepto de red social, dicen relación con las estrategias sociales de sobrevivencia de los sectores populares, subrayando la importancia de la diversidad de recursos que llegan al individuo a través de sus relaciones (parentesco, vecindario, colegas de trabajo), constituidas a lo largo de un itinerario geográfico y social”¹⁴.

Según la antropóloga Lomnitz (1998):

Las redes sociales son construcciones abstractas que el investigador de acuerdo al criterio que le interese; es decir, estas relaciones se determinan por algún criterio subyacente, lo que permite identificar estructuras sociales que generalmente no están formalmente definidas por la sociedad y que de otra manera no serían identificables¹⁵.

Lomnitz (1998) también afirma que: “En toda sociedad se dan redes sociales horizontales y verticales que establecen intercambios simétricos o asimétricos, las que se articulan entre sí conformando el tejido social”. Y por esta razón se pueden observar tres tipos de redes sociales de acuerdo a esta autora:

- a) Intercambios recíprocos (entre individuos con recursos y carencias similares que se dan en un contexto de sociabilidad y confianza), b) de tipo redistributivo (patrón-cliente) que se dan en un contexto de individuos con diferentes jerarquías con recursos desiguales, siendo éstas típicas relaciones de poder inmersas en relaciones personales en las cuales se intercambia lealtad por

¹⁴ Recuperado de la Revista Mad No. 15, Septiembre 2006. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/15/aguirre.pdf>

¹⁵ Recuperado de la Revista hispana para el análisis de Redes Sociales. Vol 3, # 2, sept-nov. 2002.:http://revista-redes.rediris.es/html-vol3/vol3_2.htm

protección, y c) intercambios de mercado en las cuales la circulación de bienes y servicios se intercambia a través del mercado y sus leyes.

De esta manera y dándole un enfoque más social al concepto de redes sociales, es necesario traer a colación la definición dada por el Ministerio de Desarrollo Social de Chile, antes llamado Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (2001):

Las acciones que se generan en una red, están referidas a intercambios de apoyo social. Esto no implica necesariamente que la red sea equivalente al apoyo social que ahí se intercambia. La red se refiere más bien a la estructura y dinámica de las relaciones sociales – cómo están constituidas y cómo operan -, mientras que el apoyo social, por su parte, está referido a la dimensión funcional de una red – para qué sirve. Lo importante de esta definición es que pone de relieve el tema de la reciprocidad, toda vez que una red es un sistema de interacciones donde la cooperación es mutua y recurrente.¹⁶

“Casi todos los autores dedicados al estudio del capital social y el desarrollo coinciden en que las redes e instituciones sociales son elementos claramente decisivos en la cartera de recursos del que pueden servirse las comunidades para hacer frente al riesgo y aprovechar las oportunidades.”¹⁷

A pesar de que muchos países, incluida Colombia, no tienen un enfoque propiamente dicho hacia el desarrollo de capital social; es necesario que se fortalezca este elemento, ya que para muchos organismos internacionales, y sin temor a equivocarse, esta variable es totalmente necesaria e indispensable para lograr resultados exitosos a la hora de plantear estrategias que hablen de progreso en una Nación.

¹⁶Recuperado de la Revista Mad No. 15, Septiembre 2006. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/15/aguirre.pdf>

¹⁷Álvarez de Flores, R., Cooperación Internacional, Integración y Capital Social, Un marco interpretativo desde la Comunidad Andina de Naciones; *Geoenseñanza*, Año/ Vol. 6, número 001, Universidad de los Andes, San Cristóbal, Venezuela. P 15.

Para finalizar en cuanto a capital social, se puede traer a colación algunos elementos propuestos por Grootaert y Van Bestelaer, en su libro “The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment. (2002:5):

Social capital shares several attributes with other forms of capital, however. Foremost, it is not costless to produce, as it requires an investment – at least in terms of time and effort, if not always money – that can be significant...

...As Putnam shows in his analysis of civic associations in Italy, embodied social capital can take generations to build and to become fully effective.

El capital social permite tener una visión integral, en términos de CI, ya que incluye desde la parte económica hasta el valor agregado que se puede obtener y aprender del mismo. Éste va más allá de lo que se debe invertir, pues sin duda alguna, los resultados que arroja siempre serán innumerables, permitiendo generar formas de desarrollo distintas a las siempre esperadas, en este caso, se vislumbra sin duda, el desarrollo social.

1.2. La teoría de las Libertades en Amartya Sen

Partiendo de los aportes de Amartya Sen, en cuanto a la dirección que debe tomar el desarrollo, se puede decir que este debe apuntar a la generación de las mejores condiciones de libertad de los sujetos y no sólo al incremento de los indicadores sociales o económicos que se consideran en los enfoques tradicionales sobre el desarrollo. En este sentido “el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos.”¹⁸

Esta concepción daría pie a pensar las estrategias de CI desde una perspectiva diferente, en tanto que para Sen:

Existen dos razones distintas por las que tiene una importancia fundamental la libertad individual en el concepto de desarrollo, relacionadas, respectivamente con la

¹⁸Sen, Amartya, Desarrollo y libertad; Madrid: Editorial Planeta, p.19.

evaluación y con la *eficacia*. En primer lugar, en el enfoque normativo que adoptamos aquí, consideramos que las libertades individuales fundamentales son esenciales. El éxito de una sociedad ha de evaluarse, desde este punto de vista, principalmente en función de las libertades fundamentales de que disfrutan sus miembros. Esta postura se diferencia del énfasis en la información de los enfoques normativos más tradicionales, que centran la atención en otras variables, como la utilidad, los procedimientos para alcanzar la libertad o la renta real.¹⁹

Por lo tanto, para Sen la importancia del bienestar social se defiende mediante el concepto de la libertad, y por lo mismo el desarrollo de las capacidades de cada ser humano. Así, entonces, una sociedad debe enfocarse en esta búsqueda, lo que hace de su aliada, la cooperación entre naciones, el apoyo y el desarrollo pleno de las mismas.

De esta manera, la propuesta de Sen, dará las bases a la investigación, para tratar de enmarcar un cierto enfoque de desarrollo que podrían perseguir los procesos de CI, de tal manera que se vea la importancia de estos más allá de los asuntos relativos a la seguridad física de los ciudadanos o del incremento de los niveles de renta relativa de las sociedades²⁰. Es decir, se trata de entender el papel de la CI en una estrategia más amplia, tendiente al desarrollo integral de la sociedad.

Cuando una Nación logra ese desarrollo, se puede avanzar demasiado en la eliminación de muchos problemas como la pobreza o las privaciones económicas que limitan el desarrollo de la libertad. Por lo tanto, un individuo debe contar con un grado de independencia altamente positivo que le permita, como ciudadano, contar con una libertad política, con oportunidades de transparencia, con garantías y otros beneficios que el mismo Estado debe ofrecer para mejorar la capacidad de cada persona. Tal como lo menciona Amartya en su libro *Desarrollo y Libertad* (2000): “La expansión de la libertad es el fin primordial (Papel constitutivo) y el medio principal (papel instrumental) del desarrollo”.

¹⁹Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*; Madrid: Editorial Planeta, p.34 - 35

²⁰ Para Sen, no basta con el incremento de los niveles de renta de los sujetos. Ya que si estos no están en la capacidad de transformarlos en aquellas cosas que ellos consideran como fundamentales para poder vivir la vida que desean llevar, en realidad no se está generando una mejora en el desarrollo de estas personas.

Por otro lado, Sen menciona los impactos negativos que generan las privaciones que el mismo Estado puede llegar a imponer a los individuos, dejando de reconocer los derechos libertarios y especialmente, negando las capacidades de cada uno. Y, en este momento, “la <<capacidad>> de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir. Por lo tanto, la capacidad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones (o, en términos menos formales, la libertad para lograr diferentes estilos de vida).”²¹

Adicionalmente, el autor siempre hace hincapié en el hecho de que una Nación debe velar por erradicar la pobreza, puesto que ésta no sólo se refiere a la falta de renta sino también a la privación de las capacidades; en este sentido, puede observarse claramente el por qué muchos países del tercer mundo no han podido progresar por los graves problemas de pobreza que los agobian. De acuerdo a la opinión del autor, el hecho de que una persona no obtenga una renta alta, directamente afecta a que éste individuo carezca de oportunidades para desempeñarse. Por ejemplo, cuando alguien tiene una renta baja, no tiene los mismos recursos que alguien con renta alta para acceder a una buena educación, por lo cual y en la mayoría de los casos, el que gana más obtiene mejores oportunidades a nivel profesional por el hecho de tener un título educativo, y mejores capacidades para desenvolverse en cualquier medio.

Considerando todo esto, puede darse una interpretación a la teoría de las Libertades según Amartya Sen, donde lo más importante para el autor, y que se debe rescatar indudablemente, es que los individuos deben tener una serie de libertades que le permitan desarrollar capacidades para interactuar en el medio, y cuando un individuo logra hacerlo, empezará a aportar de manera efectiva para la sociedad a la cual pertenece. Así lo menciona en su libro *Desarrollo y Libertad*:

¿Qué hace el desarrollo humano? La creación de oportunidades sociales contribuye a la expansión de las capacidades humanas y a la mejora de la calidad de vida (como ya hemos señalado). La expansión de la asistencia sanitaria, la educación, la

²¹Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*; Madrid: Editorial Planeta, p.99 - 100.

seguridad social, etc., contribuyen a la calidad de vida y a mejorarla. Existen abundantes pruebas de que, incluso con una renta considerada baja, un país que garantiza la asistencia sanitaria y la educación a todos puede conseguir, de hecho, notables resultados en lo que se refiere a longevidad y calidad de vida de toda la población. El hecho de que la asistencia sanitaria y la educación básica – y el desarrollo humano en general – sean muy intensivas en trabajo hace que sean relativamente baratas en las primeras fases del desarrollo económico, en las cuales los costes laborales son bajos. Como hemos visto, el desarrollo humano no sólo mejora la calidad de vida sino que también influye en las capacidades productivas de los individuos y, por lo tanto, en el crecimiento económico, beneficiando a todo el mundo.²²

Tomando en cuenta lo anterior, es importante entonces resaltar que las naciones deben enfocarse en mejorar su situación social, sea cual sea; y esto no sólo es necesario sino que la teoría apunta a que un país que preserva la calidad de vida de su población por encima de todo, empezará a sentir resultados positivos en cuanto a desarrollo prolongado en todos los niveles, refiriéndose a lo económico, político, cultural y otros.

1.3. Nueva Teoría del Desarrollo

Los Estados deben concebir como obligación el hecho de mantenerse actualizados en materia de estrategias encaminadas al desarrollo constante; cada planeación que realicen debe abarcar desde el más mínimo complemento de una Nación. Un programa de gobierno que quiera avanzar no funciona si no piensa en los mismos habitantes, en la implementación de procesos, en la mejora de la infraestructura y en el fortalecimiento de las instituciones.

Para García, en su conferencia *“Cómo reformar el papel del Estado en el proceso de desarrollo económico”* (2011), se menciona esta teoría como:

²²Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*; Madrid: Editorial Planeta, p. 180-181.

En esta teoría se entiende a las instituciones como el elemento clave para alcanzar el progreso; son la fábrica social de las políticas públicas. En los estudios existentes sobre esta materia se indica que los países necesitan desarrollar sus instituciones de manera equilibrada, de tal modo que junto con la ciudadanía operen en forma coherente y compatible. Que penetren a las mayorías y minorías, con sociedades densas y organizaciones sociales capaces de pasar la voz diversa de la ciudadanía; instituciones que impulsen una mayor igualdad de oportunidades, que le den estabilidad al país al producir o crear espacios para construir consensos y para fortalecer la confianza de los ciudadanos.²³

Un Estado debe tener un plan a largo plazo y debe evitar caer en el grave error de que con cada gobierno, la agenda cambia totalmente. Los países necesitan ser prospectivos, no solo a nivel estratégico sino también a nivel estructural. Se debe empezar por descubrir cuáles son las falencias que se tienen a nivel interno y desde ahí proyectar acciones para cambiar procesos y fortalecerlos a través del tiempo. Sen también soporta esta nueva teoría afirmando lo siguiente:

Los individuos viven y actúan en un mundo de instituciones. Nuestras oportunidades y perspectivas dependen sobre todo de las instituciones que existen y de cómo funcionan. Las instituciones no sólo contribuyen a aumentar nuestra libertad, sino que su papel puede evaluarse de manera razonable a la luz de su contribución a aumentarla. La concepción del desarrollo como libertad permite evaluar sistemáticamente las instituciones. Aunque cada observador decida centrar la atención en determinadas instituciones (como el mercado, el sistema democrático, los medios de comunicación o el sistema público de distribución), tenemos que observarlas como un todo para poder ver qué pueden o no hacer en combinación con otras instituciones. Es desde esta perspectiva integrada desde la que es posible evaluar y examinar razonablemente las diferentes instituciones.²⁴

²³ Conferencia: “*Cómo reformar el papel del Estado en el proceso de desarrollo económico*”, dictada por Álvaro García durante el Foro Empresarial del Bicentenario, celebrado en Asunción (Paraguay) el 31 de Agosto de 2011.

²⁴ Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*; Madrid: Editorial Planeta, p. 178.

En conclusión, estos ajustes desde la planeación del Estado permiten el desarrollo de mejores niveles de capital social, en la medida en la que el mismo Estado tiene la potestad de generar políticas, mecanismos y estrategias que conlleven a que cada una de las instituciones aporte al crecimiento de los organismos públicos, privados, y la misma sociedad. Por lo tanto, para que la teoría del nuevo desarrollo funcione, las instituciones necesariamente se deben fortalecer y deben convertirse en el veedor principal de cada uno de los procesos que se establecen por un país para buscar el crecimiento del mismo en todos los niveles.

1.4. La importancia de la CI

Cuando un país participa en un modelo definido de participación internacional, este debe caracterizarse por mantener esquemas de cooperación supra-estatal, lo cual requiere una serie de relaciones que se mantiene, especialmente, a través de los diversos organismos internacionales a nivel regional.

Para ser más específicos, estos organismos representan instancias de toma de decisiones y los efectos se extienden hacia los Estados que en ellos participan; como ejemplo de estas instancias, se puede tomar la Organización de las Naciones Unidas²⁵.

Desde el neoinstitucionalismo se dan aportes a las teorías económicas en cuanto a la relevancia que le da a las normas y parámetros que se deben respetar para dar seguridad a los agentes en sus procesos de interacción. Es decir, al ser la CI un proceso que se concreta en marcos y escenarios de negociación, es vital que se consideren los encuadres normativos que le dan parámetros claros a los acuerdos en materia de CI. Claro está, sin dejar de lado los elementos democráticos que se deben tener en cuenta para que la cooperación sea un

²⁵ Sistema Internacional. Recuperado el 6 de Febrero de 2012. En http://oajnu.org/index.php?item_activo=150&lang=es. Organización Argentina de Jóvenes para las Naciones Unidas – OAJNU.

verdadero motor del desarrollo de las sociedades y no un simple componente de las agendas internas y de los intereses políticos o económicos de los agentes intervinientes.

Uno de los argumentos principales de esta teoría es la importancia que tienen todos los acuerdos y reglas adoptadas por los países como mecanismos de regulación, y los cuales se han convertido en la base para establecer instituciones u organismos internacionales que representen una máxima autoridad.

Volviendo a las relaciones internacionales y más concretamente a los temas de política exterior. Es necesario analizar, desde enfoques teóricos cómo el realismo o el neorealismo institucional (Flemes 2012), la forma cómo juega en los encuadres regionales o bilaterales la CI, es decir, se abordarán categorías de análisis como *bilateralismo*, *multilateralismo* y *aislacionismo* de un país, a partir de su enfoque de política exterior.

En este sentido, es conveniente mirar cómo la integración regional es un fenómeno que ha crecido vertiginosamente en las últimas décadas. En muchos casos, los Estados se mueven mas allá de la agenda originaria y expanden su cooperación hacia otras áreas previamente excluidas del acuerdo integracionista (Bernal-Meza 2001, 25)²⁶. Lo anterior, y sólo hablando en términos de comercio para dar un ejemplo, ha permitido que se generen avances como los siguientes: para el 2002, Colombia contaba con 2 acuerdos comerciales que le permitían acceder a 5 mercados; al 2010, aumenta a 5 acuerdos con acceso a 12 mercados, en su mayoría Tratados de Libre Comercio (TLC). Por lo que se puede afirmar que el país no ha sido del todo ajeno a este tipo de procesos y ha participado en varios bloques económicos como lo son la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Grupo de los 3 (G3), y otros acuerdos comerciales como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y la Ley de Preferencias Comerciales Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA).

²⁶ Álvarez, M. “Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur”, Revista No 74, Colombia Internacional, Universidad de los Andes (2011). Recuperado de: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/9070/view.php>

Sin embargo y antes de hablar directamente de la CI en Colombia, es necesario hablar un poco de lo que ha sido este tema a nivel histórico. La CI a nivel mundial, nace como respuesta a la 1ra y 2da Guerra Mundial, en Junio 28 de 1919 con el Tratado de Paz de Versalles, y es aquí donde se crea la Sociedad de Naciones (SDN), figura que representa la primera institución política a nivel internacional. Años después, se redacta la Carta de las Naciones Unidas (1945) y los cuarenta y seis Estados que la firman, establecen las bases para constituir el Sistema de las Naciones Unidas. Acto seguido, aparece la Organización de los Estados Americanos (OEA)²⁷.

De ahí en adelante, son numerosos los organismos e instituciones que se crean a nivel mundial para contribuir con el desarrollo de las naciones y el proceso de la globalización. Y es importante resaltar, que durante las últimas décadas, dichos organismos no sólo se han encargado de buscar el crecimiento económico sino que también se han preocupado por enfocarse en el desarrollo humano.

La idea del desarrollo humano estuvo inspirada en el enfoque de desarrollo propuesto por el Premio Nobel de Economía 1998, Amartya Sen, al criticar el concepto de bienestar basado en la acumulación y a cambio considerar un bienestar basado en la persona humana.²⁸

A nivel Latinoamérica, desde los 70s se empieza a ver un tipo de cooperación técnica para los países en desarrollo, por lo que también se empieza a hacer notoria la desaparición del proteccionismo y por ende, la apertura de mercados en el ámbito internacional. Sin embargo, para la siguiente década, se presenta un estancamiento en el desarrollo de América Latina, y el tipo de cooperación que se observa es de ayuda externa, buscando entonces combatir las consecuencias de la crisis, debido a la ampliación de la brecha Norte – Sur y de la Guerra Fría.

²⁷ Fruto del afianzamiento de las relaciones entre Estados Unidos y los demás países del continente americano, y gracias a las conferencias de Rio de Janeiro en 1947 y de Bogotá en 1948.

²⁸ Cuarenta años de la Institucionalidad de la Cooperación Internacional en Colombia. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. 2008. P 20.

Y para los 90s, aparece el libre comercio y la apertura económica, lo que hace de la cooperación un mecanismo más comercial, y se empieza a tener en cuenta dentro de la agenda, los temas de gobernabilidad y reducción de la pobreza.

A partir del 2000, la comunidad internacional muestra un mayor compromiso para ayudar a los países en desarrollo, y tienen como meta el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales se comprometen a:

Luchar firmemente contra la insuficiencia de ingresos, el hambre, la desigualdad de género, el deterioro del medio ambiente y la falta de educación, atención médica y agua potable, además de acciones para reducir la deuda y aumentar la ayuda, el comercio y la transferencia de tecnologías a los países pobres.²⁹

Indudablemente, la CI sirve para que un país pueda buscar apoyo en otros para así lograr ciertos objetivos. Si una Nación no cuenta con algo, lo mejor es aliarse con otra que pueda proveerle ayuda, construyendo entonces una red de apoyo a nivel internacional que perdure con el tiempo y que se encargue de impulsar mucho más el desarrollo. El rol de la cooperación en las estrategias de posicionamiento en los países receptores es muy importante, puesto que se hace cargo de llenar vacíos estructurales, que el mismo país receptor no es capaz de resolver por sí solo.

²⁹ Cuarenta años de la Institucionalidad de la Cooperación Internacional en Colombia. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. 2008. P 21.

2. Cooperación Internacional dentro de la Política Exterior Colombiana

Para empezar, es necesario describir un poco lo que para Colombia ha sido el tema de la política exterior; si bien se ha ilustrado a lo largo del trabajo, la influencia política y económica que se le ha dado a este tema y los virajes que dio durante distintos gobiernos a partir de la apertura económica, especialmente en los de Uribe Vélez y Santos, es necesario demostrar como el Estado ha decidido usar el apoyo brindado por otros países.

A pesar de la incursión del país en el Sistema Internacional y el progreso lento que ha tenido, aún hace falta un motor que impulse a un desarrollo más positivo y estable, y quizá la respuesta que realmente corresponde a este cuestionamiento es la posibilidad de cambiar el modelo actual de cooperación que está teniendo Colombia en todos los sentidos. Por consiguiente, sería necesario intentar establecer una cooperación directa, además de alianzas público – privadas y fortalecer la confianza entre todas las partes intervinientes.

Registrado esto, es entonces importante exponer primeramente la manera en cómo se ha manejado la política exterior en Colombia y a su vez el papel que ha tenido la CI, a lo que se pasará a describirla en cada uno de los gobiernos relevantes para este trabajo de investigación.

2.1. Breve historia de la CI en Colombia

En Colombia, la CI tiene sus primeras muestras desde los años cincuenta con el proyecto “Misión Colombia”³⁰ del Banco Mundial, pero es realmente a partir de 1968, que se establecen instituciones dedicadas a coordinar los planes de desarrollo y la asistencia externa para el país, entre ellas se encuentran el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

En 1974, aparece la “División de Cooperación Técnica” encargada de estudiar las diversas ayudas externas, al igual que la elaboración de programas y proyectos técnicos para el

³⁰ Encargada de elaborar un diagnóstico y plan de desarrollo, que sentó las bases para que Colombia fuera el primer país en recibir préstamos del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento – BIRF.

desarrollo. Y a finales de la década de los ochenta, el gobierno del ex presidente César Gaviria se crea el “Plan Especial de Cooperación para Colombia (PEC), que tenía como principal objetivo mitigar los efectos de la lucha contra el narcotráfico”³¹, y el cual trae como resultado efectos positivos y de incremento en los niveles de cooperación.

A finales de los noventa y para el gobierno de Andrés Pastrana, se conoce la figura del Ministerio de Relaciones Exteriores, y la CI “es concebida como un instrumento básico de la política de las relaciones exteriores”³² y se promueve frente a la comunidad internacional como un mecanismo de apoyo al proceso de paz.

Desde hace diez años, aproximadamente, Colombia ha logrado de manera positiva un crecimiento económico que sin lugar a dudas, ha hecho que el país se encuentre en los ojos de otros países inversionistas. “A pesar de que el porcentaje de la CI en la economía agregada del país ha sido tradicionalmente bajo (0,42% del PIB en 2008), Colombia es el país de la región con la mayor destinación de recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo³³ en América Latina y el Caribe.”³⁴

La CI en Colombia ha sido fundamental durante los últimos años, ya que gracias a ésta, el país ha contado con un soporte para apoyar los temas de la seguridad, la violación de derechos humanos y hasta el medio ambiente.

Como pequeña reseña puede hablarse de los siguientes efectos en términos de desarrollo que ha tenido la CI en Colombia:

³¹ Cuarenta años de la Institucionalidad de la Cooperación Internacional en Colombia. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. 2008. P 26.

³² Cuarenta años de la Institucionalidad de la Cooperación Internacional en Colombia. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. 2008. P 27.

³³ La AOD se define como los flujos de recursos y conocimientos dirigidos a países que figuran en la Parte I de la lista del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) y a instituciones multilaterales que figuran en la lista de organismos multilaterales. Tomado de:

http://www.maec.es/es/menuppal/cooperacioninternacional/Estadisticasaod/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx, recuperado el 29 de Enero de 2013.

En sí, busca la mejora de la economía de los países subdesarrollados y en desarrollo.

³⁴ Colombia, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – Cepei – (2010). *Evaluación Conjunta de la Declaración de París, Fase 2.*

Sector Medio Ambiente: Donde la CI ha jugado un papel muy importante y activo en la sostenibilidad y conservación de la Amazonía.

El Gobierno Nacional ha priorizado el Programa Familias Guardabosques (PFGB) y en este sentido, se buscará apoyo prioritario para el desarrollo de los tres componentes fundamentales para su ejecución: acompañamiento social, técnico – ambiental y económico, provenientes de la cooperación internacional.³⁵

Línea Estratégica	Recursos en dólares		Total en dólares
	Nacionales	Internacionales	
Programas Familias Guardabosques	\$ 5.407.490	\$ 18.370.902	\$ 23.778.392
Ordenación, conservación y restauración de ecosistemas forestales	\$ 2.190.000	\$ 8.660.000	\$ 10.850.000
Desarrollo de cadenas forestales productivas	\$ 65.969.820	\$ 37.466.492	\$ 103.436.312
Desarrollo Institucional	\$ 670.000	\$ 3.130.000	\$ 3.800.000
Total	\$ 74.237.310	\$ 67.627.394	\$ 141.864.704

Fuente: Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012.

Sector Desplazamiento Forzado y Asistencia Humanitaria: Ésta es una de las áreas que mayor atención debe tener en el país, sin embargo, aún no hay una contribución especial para mejorar las condiciones de la población vulnerable y desplazada.

“Con 2 o 3 millones de afectados, Colombia tiene la mayor cifra de desplazados internos del hemisferio occidental, y la segunda población desplazada del mundo después de Sudán”.³⁶

De acuerdo al ACNUR: “Hasta mayo de 2011 el Gobierno de Colombia ha registrado a más de 3,7 millones de desplazados internos en el país. ONG como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) consideran que la cifra real de desplazados por el conflicto armado interno desde mediados de los años 80 supera los 5 millones de personas”.

³⁵ Tomado de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012 – 2014. P 26.

³⁶ La situación de los Refugiados en el Mundo, Desplazamientos humanos en el nuevo milenio, ACNUR, 2007. Capítulo 7, Desplazados Internos

Así mismo, dentro del fortalecimiento institucional, el apoyo inicial de la comunidad internacional para acelerar la estructuración de un sistema de información sobre desmovilización y reincorporación; además del diseño, implementación y consolidación de un sistema de monitoreo, seguimiento y acompañamiento a los egresados de los distintos Programas del Estado, se consideran de la mayor importancia.³⁷

Componentes	Recursos en dólares		Total en dólares
	Nacionales	Internacionales	
Prevención del reclutamiento	\$ 5.617.450	\$ 2.443.854	\$ 8.061.304
Atención psicosocial individual y colectiva	\$ 1.150.000	\$ 5.850.000	\$ 7.000.000
Reincorporación individual y colectiva	\$ 65.197.768	\$ 124.946.882	\$ 190.144.650
Recuperación Inst. en comunidades afectadas por la violencia	\$ 4.400.000	\$ 8.800.000	\$ 13.200.000
Fortalecim. Institucional	\$ 795.000	\$ 985.000	\$ 1.780.000
Total	\$ 77.160.218	\$ 143.025.736	\$ 220.185.954

Fuente: Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012 – 2014.

Y por otra parte, las líneas de cooperación, en materia de derechos humanos se han priorizado de la siguiente manera:

Componentes	Recursos en dólares		Total en dólares
	Nacionales	Internacionales	
Derechos humanos	\$ 16.184.824	\$ 23.140.511	\$ 39.325.335
Justicia	\$ 225.221.886	\$ 70.343.886	\$ 295.565.772
Lucha contra la corrupción	\$ 4.699.834	\$ 13.544.236	\$ 18.244.070
Total	\$ 246.106.544	\$ 107.028.633	\$ 353.135.177

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción. La cifra correspondiente a la lucha contra la corrupción es específica para el Programa Presidencial y no incorpora los programas de inversión de los organismos de control.³⁸

Hasta ahora, el problema de este sector no ha sido resuelto, debido a que la situación aún persiste y el fenómeno del desplazamiento no ha cesado, por lo que las contribuciones que hace la CI no se pueden visualizar concretamente.

³⁷ Tomado de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012 – 2014. P 34.

³⁸ Tomado de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012 – 2014. P 43.

Por esto, es necesario revisar entonces el histórico que ha tenido Colombia en cuanto a CI se refiere y determinar hacia donde se han ido los recursos recibidos por parte de la misma. A continuación se muestra una tabla con las cifras que se han destinado por parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo – AOD – para los países de América Latina y el Caribe.

Tabla 1. Índice de dependencia de la ayuda (relación AOD/PNB) y principales países de América Latina y el Caribe que reciben recursos de la AOD (en millones de dólares)

País	2003	2006	2008	AOD Promedio años 2006-2007-2008
Colombia	1,05	0,76	0,42	900
Nicaragua	20,69	13,93	11,52	772
Haití	6,88	13,42	13,09	731
Bolivia	11,94	5,38	3,89	649
Honduras	5,94	6,58	4,11	539
Guatemala	1,01	1,38	1,39	491
Perú	0,86	0,55	0,39	396
Brasil	0,06	0,01	0,03	298
Ecuador	0,68	0,48	0,45	212
México	0,02	0,03	0,01	177

Fuente: Elaboración propia con base a datos de CAD-OCDE.

En la tabla anterior, se puede observar que Colombia ha tenido bajos aportes durante los últimos años, más sin embargo, estos aportes en promedio tienen un número alto y una gran importancia en comparación con los otros países de la región. El por qué de esta situación, es que a pesar de que la CI no ha sido tan importante a la fecha a nivel nacional, ha sido muy relevante para influir en el diseño de algunas políticas sectoriales. Entonces vale la pena agregar, que la CI no sólo se manifiesta en aportes financieros a las naciones, sino que también influye demasiado en la parte estratégica y políticas del país beneficiario.

“El Gobierno como las agencias internacionales han diversificado sus temas de intervención a través de la CI, en buena parte por la agenda de desarrollo de los ODM

(Objetivos de Desarrollo del Milenio), para el caso de Colombia las temáticas asociadas a la construcción de paz son las que más se han financiado durante este tiempo, lo cual explica, en parte, la estabilidad de las fuentes cooperantes en el país, en términos de presencia y flujos.”³⁹

Aunque históricamente Colombia ha centrado su agenda internacional en temas como el terrorismo y el narcotráfico, cabe señalar que también ha recibido apoyo por parte de otros países y organizaciones internacionales, encaminados hacia temas de sector ambiental, el sector de la ciencia y la tecnología y el desarrollo social.

Un claro ejemplo, es el apoyo recibido por parte de la Unión Europea, la cual ha manifestado, en repetidas ocasiones, su preocupación por la situación generada por el conflicto armado en el país. Para el período 2001 – 2006, la UE realiza una contribución que se ve materializada en 105 millones de euros, y los cuales deberían destinarse a ciertas prioridades como la lucha contra la pobreza, el apoyo a la promoción de los derechos humanos y la ayuda humanitaria hacia las víctimas del conflicto.⁴⁰

Sin embargo y de manera positiva, el país no sólo se considera un país beneficiario en CI, sino que también está convirtiéndose en un país donante en materia de capital humano, y de alguna u otra manera, está perfilándose como aliado de otros países para la creación de proyectos que posibiliten el desarrollo conjunto de los países de la región.

Por eso surge la creación de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), encargada de gestionar, orientar y ejecutar la CI pública, privada, técnica y financiera que reciba y que otorgue el país y adicional a eso presenta, según el presidente Juan Manuel Santos, siete desafíos primordiales⁴¹:

³⁹ Colombia, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – Cepei – (2010). *Evaluación Conjunta de la Declaración de París, Fase 2*. (Pág 22, Párrafo 33).

⁴⁰ Delegación de la Unión Europea en Colombia:
http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/political_relations/index_es.htm#nivel ; Fecha de consulta: 28 de Enero de 2013.

⁴¹ Tomado de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012 – 2014. P 7 – 8.

1. Alinear la cooperación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo: más empleo, menos pobreza y más seguridad (...).
2. Articular a todos los sectores y entes territoriales con el propósito de obtener una cooperación más efectiva e integral (...).
3. Diversificar las fuentes de cooperación (...).
4. Alcanzar, para el final del cuatrienio, la meta de 2.200 millones de dólares gestionados, en cuanto a aportes generados por países donantes.
5. Hacer más expedito el manejo de fondos de cooperación por parte de las entidades oficiales (...).
6. Balancear mejor la distribución territorial de los proyectos de cooperación internacional (...).
7. Consolidar nuestra oferta de cooperación Sur-Sur (...).

A pesar de todos los esfuerzos realizados, no solo por la APC sino por el Estado y los agentes internacionales, es necesario mencionar que:

Una de las características del proceso de política exterior del país es el hecho de que la coordinación y la orientación estratégica son relativamente débiles, por lo que los diferentes Ministerios y organismos descentralizados del orden nacional terminan en la práctica construyendo su propio modelo de cooperación y de relaciones externas. Colombia se encuentra así en un escenario en el que la política exterior y la cooperación internacional tienden a aparecer en el balance en términos de resultados fragmentados, sin que exista una fuerte planeación y convergencia coordinada en los objetivos, metas, instrumentos y procedimientos de las relaciones exteriores del país...

...Aunque se reconoce el liderazgo del Gobierno Nacional en la coordinación de la ayuda, se considera por parte de algunas autoridades locales que falta mayor articulación con los gobiernos regionales y locales, y de éstos con las organizaciones

que lideran procesos de desarrollo con incidencia en el territorio. En el caso sub-nacional, es el ente gubernamental quien lidera el establecimiento de las agendas de cooperación y el vínculo con AS (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Inter.). Sin embargo, el liderazgo de estos gobiernos sub-nacionales es parcial, en el sentido de que son vistos por los demás actores del territorio como agentes con menor capacidad de gestión y liderazgo.⁴²

En gran parte, esta situación busca mejorarse con ayuda del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI), el cual se encarga básicamente de ser el mecanismo de coordinación en CI entre el gobierno, las entidades públicas y privadas, las mismas fuentes de cooperación y todas las organizaciones que de una u otra manera intervienen en el proceso, logrando entonces mejores resultados con referencia a la Nación y a sus prioridades en cuanto a cooperación se refieren. Así el SNCI y la APC, deben trabajar en conjunto para facilitar un desempeño efectivo en la participación a nivel internacional y establece mejores estrategias de cooperación.

Sin embargo, no todo es negativo, puesto que en el país se ha creado el Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas – UNDAF -, creado en 1997:

El cual ha avanzado en definir áreas centrales de actuación entre las diferentes agencias, fondos y programas con representación en el país. El Programa de Implementación del UNDAF, además de identificar sinergias institucionales dentro del Sistema, ha favorecido una mayor coordinación con el resto de la CI presente en Colombia. De acuerdo a datos proporcionados por la Oficina del Coordinador Residente, el UNDAF es el mayor instrumento de programación conjunta a nivel país, el cual focaliza los esfuerzos y recursos del SNU⁴³ en aquellas áreas en donde tienen ventaja comparativa (4 áreas de intervención: i. Pobreza, equidad y desarrollo social, ii.

⁴² Colombia, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – Cepei – (2010). *Evaluación Conjunta de la Declaración de París, Fase 2.* (P 44-45).

⁴³ Sistema de Naciones Unidas

Desarrollo sostenible, iii. Estado de derecho y gobernabilidad y iv. Paz, seguridad y reconciliación.⁴⁴

Al mismo tiempo, Colombia se ha integrado en varios programas globales importantes como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Malaria y la Tuberculosis, el Fondo Global para el Medio Ambiente - GEF -, el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento del Gobierno de España, el Fondo de Logro de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), la Alianza Global para Vacunas e Inmunizaciones - GAVI - y el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional - CGIAR -.

Cabe recalcar, que Colombia ha incursionado en la oferta de CI, generando como tal, alianzas estratégicas convertidas en modelos de cooperación triangular. Por lo que ya desde el 2008, el país se encuentra involucrado en el desarrollo de iniciativas regionales sostenibles como la Estrategia de Cooperación con los Países de la Cuenca del Caribe y el Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica.

Finalmente, la mirada de cooperación que Colombia promueve, involucra el desarrollo de iniciativas con instituciones nacionales, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la academia. Todos, actores que tienen experiencias significativas susceptibles a ser compartidas a través de mecanismos creativos y eficientes.

Dentro de los tipos de cooperación en los que Colombia se encuentra activa, se pueden mencionar⁴⁵:

- Cooperación Técnica en Seguridad (Lucha contra las drogas a nivel mundial. Seguridad ciudadana. Delincuencia organizada transnacional y terrorismo).
- Promoción y Protección social.
- Cultura, deporte y educación.
- Fomento al desarrollo productivo (Fortalecimiento de las PYMES. Promoción del turismo. Formación técnica para el trabajo junto con el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA -).

⁴⁴ Colombia, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – Cepei – (2010). *Evaluación Conjunta de la Declaración de París, Fase 2*. (Pág 52, Párrafo 42)

⁴⁵ Tomado de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012 – 2014. P 51 - 60

- Gestión Pública y Buen Gobierno.
- Reconciliación: Atención Integral a las Víctimas, Reintegración y Memoria Histórica.
- Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Este tipo de iniciativas genera una visión de progreso con respecto al país y demuestra que Colombia ha empezado a adoptar posiciones más fuertes en cuanto a integración regional. Lo cierto es que a pesar de los esfuerzos realizados durante los últimos años, el sector social y de desarrollo no ha sido el destino fuerte por parte de las ayudas de la CI; “las áreas que tienen principal financiación de cooperantes son: cambio climático, biodiversidad, reducción del riesgo, desarrollo territorial, contaminantes orgánicos, bosques, agua y saneamiento”⁴⁶. “Los mayores cooperantes en el período 2006 – 2008 fueron: Países Bajos, USAID (Agencia de Estados para el Desarrollo Internacional), la banca multilateral (Banco Mundial, BID, CAF), la Unión Europea⁴⁷, el Sistema de las Naciones Unidas y España, los cuales se alinearon a las necesidades identificadas por las instituciones del SINA (Sistema Nacional Ambiental) en el PND (Plan Nacional de Desarrollo) y orientaron sus recursos a suplir estas necesidades y a apoyar las estrategias del sector.”⁴⁸

De aquí, a que este trabajo de investigación busque dar un mayor enfoque de desarrollo social en cuanto a la CI se refiere.

2.2. Cooperación Internacional en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez

El gobierno de este ex presidente se llevó a cabo durante los períodos 2002 – 2006 y 2006 – 2010, caracterizándose por ser un presidente de carácter fuerte y quien logró durante su período presidencial, afianzar la confianza en el país, no sólo por parte de los otros países,

⁴⁶ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Proyectos de Cooperación Internacional. Clasificación por fuente y por área temática, en: http://www.minambiente.gov.co/documentos/4964_080310_matriz_coop_multilateral_300311.pdf Fecha de consulta: 02 de Junio de 2010.

⁴⁷ Informe de Gestión Parques Nacionales Naturales 2007, 2008, 2009.

⁴⁸ Colombia, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – Cepei – (2010). *Evaluación Conjunta de la Declaración de París, Fase 2*. (Pág 70, Párrafo 12)

sino por los mismos ciudadanos. Tal vez la palabra que mejor describe su plan de gobierno es: *Seguridad*.

A continuación se mencionan los aspectos más importantes en este tiempo y se muestra el enfoque dado a la política exterior del país, por parte del ex presidente Álvaro Uribe.

2.2.1. Política de Seguridad Democrática (PSD)

Para nadie es un secreto que el pilar de los gobiernos de Uribe fue su Política de Seguridad Democrática (PSD), la cual orientó la política exterior colombiana durante los dos períodos y que por consiguiente dejó una marca fuerte para los gobiernos posteriores al mandato de dicho ex presidente y al curso que se le daría al tema de agenda internacional del país.

En lo que respecta a esta política, el país tuvo un fortalecimiento en materia de seguridad interna, el cual logró dar un mejor perfil del país a nivel internacional y por supuesto, permitió que muchos países cambiaran la perspectiva de Colombia y empezaran a verla como socio comercial.

Pastrana (2011: 2) sostuvo que la “PSD se enfocó a confrontar seis amenazas domésticas específicas identificadas como de interés prioritario, a saber: el terrorismo, encarnado fundamentalmente en el grupo guerrillero denominado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión, y el homicidio.”⁴⁹

De tal manera que, la política exterior y las relaciones exteriores se vieron totalmente influenciadas por esta política de gobierno, que a pesar de fortalecer un aspecto interno, desafortunadamente estigmatizó el enfoque de la CI en un marco de apoyo político y de acuerdos contra el terrorismo y el narcotráfico; dejando a un lado, partes fundamentales de

⁴⁹ La *Seguridad* como concepto era entendida como la protección del ciudadano y de la democracia por parte de las fuerzas del Estado y su componente *democrático* estribaba en el compromiso de solidaridad y cooperación con la PSD por parte de toda la sociedad (Presidencia, 2003: 13).

desarrollo como la economía y la inclusión social a nivel internacional para fortalecimiento de la estructura interna del país.

De la misma manera, y por la crisis de seguridad que el país enfrentaba, el Gobierno de Álvaro Uribe, buscó trascender con el término de seguridad y dio paso a la Securitización⁵⁰, fortaleciendo así la afinidad política con el gobierno de Estados Unidos y el compromiso de la lucha contra el terrorismo a partir del 11 de Septiembre del 2001 (atentado contra las torres gemelas en USA), y dándole a Colombia un enfoque intenso hacia la seguridad interna para así quitar el adjetivo de “Amenaza para la región” a causa de las crisis vividas y así regresar a un panorama de estabilidad aparente.

Como se ve a partir del atentado del 11 de Septiembre del 2001, el tema del terrorismo, se convirtió casi que en el protagonista de todos y cada uno de los países, especialmente porque se declaró una “Guerra contra el Terror”, en el caso que por ejemplo antes del 2001 la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) solo menciona una vez la palabra terrorismo en todos sus artículos, y ya en el 2003 habla sobre que el terrorismo se combate, y para sorpresa de muchos, el aspecto militar tiene preeminencia sobre lo humanitario y el desarrollo.

Es aquí donde definitivamente se muestra al conflicto como un elemento determinante en la CI, asegurándose como tema necesario en la agenda de política exterior, especialmente en Colombia.

2.2.2. Bilateralismo

Durante los dos períodos de gobierno de Álvaro Uribe y como consecuencia de la PSD impulsada por el ex presidente, pudo notarse un amplio aislamiento de Colombia frente a los países del Cono Sur, y contrario a lo que se busca en el ámbito de la CI y su

⁵⁰ Entendida como una práctica política que permite a las elites, que actúan en nombre del Estado, reclamar derechos especiales de defensa al señalar algo como una amenaza. (Wsever, 1995).

multilateralismo⁵¹, el país estuvo limitado a las relaciones bilaterales y a una estrecha relación con Estados Unidos, otro agente más para alejar al país de sus gobiernos vecinos.

Por lo tanto, “Podría afirmarse *a priori* y por defecto que el *bilateralismo* es especialmente fuerte y característico en las relaciones exteriores populistas, por lo que una intensificación de las interacciones entre el líder populista y múltiples líderes de otros Estados se reduce a una intensificación del bilateralismo y no obedece a una conducta intrínsecamente multilateral.”⁵²

Tal como se ha mencionado anteriormente, el gobierno del ex presidente Uribe tuvo ciertas características que fundamentan la afirmación del bilateralismo vivido durante dicho período entre Colombia y Estados Unidos.

Se debe empezar por nombrar nuevamente el “Plan Colombia”, donde sin duda alguna, el Estado Colombiano veía en el Estado Americano al socio estratégico principal para todas las acciones a realizar, especialmente en materia de cooperación.

Además, durante este gobierno, contrario a lo que se ha visto en el mandato del actual presidente Juan Manuel Santos, Colombia experimentó crisis diplomáticas, especialmente con el país vecino de Venezuela, en donde el problema principal se debía a las acciones terroristas que cometía las FARC y a la importancia política que le atribuía Chávez al grupo guerrillero. De esta manera, lo único que Uribe logró fue el hecho de cerrar las puertas a la posibilidad de una unión latinoamericana efectiva, en pro al tema de la seguridad y el terrorismo en la región andina.

⁵¹ According to L. Alan Winters, Multilateralism is a characteristic of the world economy or world economic system, it must ultimately reside in the behavior of individual countries – the extent to which they behave in a multilateral fashion. For any one country I shall treat the latter as a positive function of a) the degree to which discrimination is absent-perhaps the proportion of trade partners that receive identical treatment; and b) the extent to which the country’s trading regime approximates free trade. Taken from Regionalism versus Multilateralism; Policy Research Working Paper, The World Bank, International Trade Division, 1996, (pp 3).

⁵² Pastrana B, Eduardo – Vera P, Diego. “La Estrategia populista en la política exterior de Álvaro Uribe”, Paper política. Bogotá, Vol 16, No. 2, 599-635, julio-diciembre 2011. Pág 613.

Como lo afirman Pastrana y Vera, en su artículo “La estrategia populista en la política exterior de Álvaro Uribe” (2011, pág. 624, 627): “El propósito de acabar con el grupo armado ilegal, como fin de Estado, una vez más, hizo predominar la razón del Estado y el interés nacional sobre una ética de los medios y sobre los intereses geopolíticos colectivos de una comunidad andina muy fracturada...”; y que “...Siendo guiada por su propia inseguridad, agudizada por un populismo polarizante, Colombia se fue acercando cada vez más al *american way*, aumentando la inseguridad y la desconfianza de todos sus vecinos.”

Importante concluir entonces, que dicho bilateralismo condujo al país a un proceso de subordinación norteamericana en cuanto a políticas de seguridad nacional y afectó de manera fundamental las relaciones entre los países de la región, arrojando como consecuencia, la ruptura de una posible cooperación regional que fortaleciera al continente latinoamericano.

2.2.3. Presidencialismo en la Política Exterior

Si bien, Colombia se ha caracterizado por ser una República, donde la Constitución confiere la división de poderes entre el poder legislativo, poder ejecutivo, el poder judicial y puede afirmarse que se la ha dado un papel fundamental al Jefe de Estado. Durante el gobierno de Álvaro Uribe, se notó un excesivo presidencialismo, especialmente en la agenda establecida para la política exterior del país.

Se debe tener en cuenta que el presidencialismo, tiene ciertas características como el hecho de que el Jefe de Estado es elegido por un período de cuatro años, para el caso de Colombia, que muchos de los integrantes del gabinete son nombrados por el mismo, y que el poder y la autoridad se encuentra desde el presidente hacia abajo.

Por otra parte, el Presidente de la República, es el encargado de dirigir las relaciones exteriores del país, por lo que hasta ahora, este tema en cuanto a la orientación de estas políticas y la dinámica que debe ejercerse entre el Jefe de Estado y el Congreso, para ejercer un mayor control, se han caracterizado por el ejercicio ineficaz de este instrumento.

Y esto nos conduce entonces a mencionar que para muchos, el gobierno del ex presidente Uribe, estuvo basado en un presidencialismo excesivo, tanto que algunos lo calificaron como “presidencia imperial”.⁵³ Desde que llegó a la presidencia, Álvaro Uribe aplicó una estrategia de confrontación con el Congreso, y esta tensión se inició entre ambas instituciones con la actitud arrogante del mandatario y su plan de trabajo inicial que contemplaba la “lucha contra la corrupción y la politiquería”⁵⁴.

Se ha dicho que el Congreso pasaría entonces a tener una importancia secundaria y por lo tanto un rol marginal, al momento de tomar decisiones importantes en cuanto a política exterior se refiere.

2.3. Gobierno Juan Manuel Santos

Con el nuevo gobierno de Santos (2010 – 2014), se visualiza un nuevo panorama en cuanto a una aparente diversificación y un viraje de la política exterior, suponiéndose también la consideración de la CI en otros términos.

Tal como afirma Pastrana, en su artículo *La política exterior colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos*:

El presidente Juan Manuel Santos, por su parte ha dejado la doctrina del *neo-respice polum* (mirar al Norte) por un nuevo enfoque: *neo-respice similia* (mirar a los semejantes). Es decir, la nueva doctrina “busca ampliar el espectro del relacionamiento internacional de Colombia y, sobre todo, reconstruir las relaciones con los Estados latinoamericanos”.

Las diferencias, en la práctica, tienen repercusiones sustanciales. Por un lado

⁵³ Tomado de Vargas, A., “Gobierno de Álvaro Uribe: Proyecto y Resultados: Políticas, estrategias y doctrinas”, [En línea], Revista Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina, disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3210_1.pdf.

⁵⁴ Restrepo, Luis Alberto, “La difícil recomposición de Colombia”, [en línea], Revista Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina, disponible en: http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_280.pdf, recuperado el 14 de Mayo de 2012.

cambiaron las prioridades en la agenda temática de las relaciones exteriores de Colombia. Se pasó de la “*securitización*” y “*terrorización*” a un compendio de nuevos temas. Y por el otro, en el afianzamiento de sus relaciones con América Latina, el país ha encontrado nuevas oportunidades como lo es la relación con Brasil.

Al mismo tiempo, en la transición de estos gobiernos hubo varios cambios positivos en materia de política exterior, entre los que se encuentran⁵⁵:

- Reconciliación con los vecinos.
- Regreso de Colombia al espacio Latinoamericano.
- El papel mediador de Colombia para facilitar el retorno de Honduras a la OEA.
- Nombramiento de la colombiana María Emma Mejía como Secretaria de la UNASUR (Recuperación por parte de Colombia en este organismo).
- Posible redefinición de la Agenda entre Colombia y EEUU.
- Lineamiento de objetivos en política exterior tales como: la búsqueda del liderazgo regional, estabilizar y desarrollar las relaciones con el vecindario, dirigirse hacia Asia – Pacífico, el reconocimiento del conflicto armado interno pero sin instrumentalizarlo como tema orientador de la política exterior, y la posible asociación estratégica con Brasil hacia la región.

De igual manera, se torna un cambio notorio en cuanto a la relación entre Colombia y Estados Unidos, en donde se da un fin a la excesiva bilateralidad (“*Estadounidización*”) existente entre estos dos países y la cual era la característica principal de la orientación de la política exterior en la era de Uribe. Sin embargo, el país norteamericano sigue siendo el primer socio preferencial de Colombia.

Con Santos, muchos aspectos característicos del anterior gobierno, pasan a una dimensión menor, como la seguridad, y lo que se da nuevamente, es un aire multilateral a las

⁵⁵Pastrana, E. La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos? (2011). Kaspapers N° 15. Konrad Adenauer Stiftung, 4 – 5.

relaciones de Colombia y especialmente a la integración regional. Conviene distinguir que se fortalece la diplomacia económica y hay un acercamiento entre Colombia y la comunidad Asia – Pacífico y los vecinos de la región, como Chile y Perú.

Es significativa la importancia que tiene el nuevo cambio, ya que con el presidente Santos, Colombia empieza a adquirir una imagen como posible socio potencial en temas de comercio, seguridad e incluso derechos humanos. Por esta razón, el presidente toma la política exterior como instrumento del Plan Nacional de Desarrollo y como plataforma para atraer más IED (Inversión Extranjera Directa).

A nivel social, el gobierno del presidente Santos, espera lograr un mayor avance en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida; ya que en la actualidad se evidencian brechas importantes en esta materia. De acuerdo a la Estrategia Nacional de Cooperación 2012 – 2014, presentada por el mismo gobierno, se espera que haya una reducción de la pobreza, que hayan unas condiciones efectivas para la niñez del país, un trato equitativo para las mujeres y los grupos étnicos, y sin restarle importancia, fortalecer el sistema de la salud, la educación y la cultura.

Hoy en día, son conocidos varios programas estatales dirigidos hacia estas áreas sociales, como por ejemplo el programa de “Cero a Siempre”, el cual es una estrategia a nivel nacional que busca dar atención integral a la primera infancia y que ha arrojado buenos resultados, de acuerdo al informe entregado en la presentación de “Logros en primera infancia 2010 – 2012” (2012, pág. 4, 6), se mencionan algunos como:

En 2011 bajo la Estrategia de Cero a Siempre se atendieron 589.826 niños y niñas, que representa 24.300 niños y niñas más que en 2010. En 2012 se atenderán 737.000 niños y niñas integralmente.” Y “En el 2011 más de 2,7 millones de beneficiarios atendidos en los programas dirigidos a la primera infancia del ICBF como: Hogares Comunitarios, programas de recuperación nutricional, entre otros. Se duplicó el presupuesto asignado para programas de primera infancia para la vigencia del 2012.

Por lo que se puede observar, durante este gobierno, los esfuerzos por mantener estable la parte social de la comunidad, han logrado producir cifras positivas; sin

embargo, es importante que el Estado sea consciente de que se requiere apoyo conjunto de otros países para lograr erradicar los males sociales que tanto truncan el desarrollo de las naciones, de ahí a que la CI tenga un papel tan importante en este cuestionamiento.

2.4. Algunas debilidades recientes de la CI en la política exterior colombiana

De acuerdo al boletín Kas Papers No. 15: “*La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos?*” (Dic 2011), la política exterior de Colombia aún muestra algunas debilidades persistentes desde el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y que a la fecha, no se han resuelto de manera definitiva. Dentro de las que se encuentran⁵⁶:

1. Aún no hay una política exterior única y con visión a largo plazo.
2. Aún no se produce un documento estratégico para la política exterior colombiana y que la defina como política de Estado en lugar de política coyuntural más allá del Plan del sector del Ministerio de Relaciones Exteriores para el cuatrienio.
3. Se necesita seguir profundizando el proceso de profesionalización del servicio exterior colombiano, porque aún es débil.

Dentro de este contexto también se deben mejorar las debilidades institucionales que presenta el país, ya que como se ha hablado anteriormente es esencial el fortalecimiento de la infraestructura interna y hay que reconocer que la CI puede aportar grandes efectos a estos procesos. Este argumento corresponde muy bien a que por ejemplo, a pesar de los esfuerzos del Ministerio de Relaciones Exteriores, aún no hay un rol coordinador y no hay canales diseñados para llegar a los distintos actores domésticos importantes para el desarrollo interno y para la formulación y ejecución de una política exterior completa.

⁵⁶ Konrad Adenauer Stiftung, (2011); Kas Papers No. 15: “*La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos?*”, (p 5.).

Exactamente sucede lo mismo con el papel del Congreso, el cual no debería ser únicamente el de firmar tratados, sino también ejercer un control político sobre la política exterior. Todos los temas relacionados con la CI se discuten en las Comisiones Segundas de Cámara y Senado, más sin embargo, el papel desempeñado por estas comisiones ha sido débil y con pocos resultados, ya que nunca se centran en buscar un direccionamiento concreto de la agenda de cooperación.

Referido a este contexto, es entonces importante mencionar que se deben empezar a evitar los nombramientos dados por favores, conocidos coloquialmente como “palancas”, ya que a lo largo de la historia del país, ha sido inevitable conocer varios casos en donde quienes ascienden a cargos públicos tienen nexos más que laborales con otros políticos, lo cual ha debilitado indudablemente la percepción del país y una manera equívoca de gobernar en muchos aspectos.

Basándose en lo anterior, es necesario darse cuenta que todas las reformas estructurales y los planes de política exterior no tienen como fondo impactos sociales positivos. En efecto, la política del actual presidente es un poco más realista y se ha preocupado por diversificar nuevamente las relaciones internacionales, especialmente en la búsqueda de otros mercados. Sin embargo, se está dando atención a lo más urgente pero no a los temas realmente importantes. Aún se encuentran problemas estructurales y los intereses a corto plazo siguen prevaleciendo. Si se puede decir, aún no existe una visión estratégica ni una identidad concreta de lo que el país desea ser y reflejar ante las demás naciones.

Además, hasta el momento Colombia no tiene un proceso completo para la CI, es decir, hace falta identificar lo que realmente se necesita y cuál podría ser la división de trabajo, entre donantes y Gobierno, que se debe manejar en el país.

Una conclusión inmediata de esto es que la acción y la agenda política no perciben como relevantes los temas asociados con la implementación de la CI. A esto hay que agregar que el poder legislativo carece de relevancia en la misma estructuración de la política exterior. De acuerdo con la reciente evaluación de la Misión sobre Política Exterior, las Comisiones Segundas de Cámara y Senado se han visto restringidas a

ratificar acuerdos o a conceder y solicitar nombramientos en el campo diplomático. Esto ha contribuido a que las consideraciones de CI se encuentren subvaloradas dentro de la política exterior del país.⁵⁷

Al analizar más a fondo el documento de la Estrategia Nacional de Cooperación 2012 – 2014, se puede ver que aunque hay puntos concretos que apuntan al fortalecimiento del bienestar social de los colombianos y que refleja la búsqueda de nuevos enfoques de cooperación hacia el país, aún es muy superficial el cumplimiento a cabalidad de los principales objetivos, y esto se debe en gran parte, a lo que se ha mencionado durante este trabajo, y es la debilidad institucional⁵⁸ que presenta el país.

Cuando no hay apoyo continuo por parte del gobierno y un seguimiento adecuado a cada uno de los planes que se proponen, los objetivos, sin duda alguna, pueden verse truncados fácilmente.

Además, el país no tiene aún un sistema de gobernabilidad estable, por lo mismo que no hay un grado importante de cooperación entre el Estado y los distintos organismos nacionales. Con el gobierno de Santos y su plan de desarrollo, se busca mejorar el buen gobierno, fomentar la participación ciudadana, activar el desarrollo regional y lograr especialmente la consolidación de los territorios, llegando a construir la paz nacional. Sin embargo, es necesario reconocer que dicho plan no puede consolidarse completamente en un período de cuatro años; el mismo debe ser constante sin importar el mandatario; si el Estado logra establecerlo de manera efectiva, sin duda alguna, el país empezará a mostrar un cambio positivo en este ámbito.

Otra de las debilidades que presenta la CI en el país, es que hay un bajo uso de los sistemas nacionales, debido a problemas de destinación específica, puesto que cuando el recurso destinado por la cooperación no se define específicamente en el Presupuesto General de la

⁵⁷Colombia, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – Cepei – (2010). *Evaluación Conjunta de la Declaración de París, Fase 2*. (Pág 59, Párrafo 81)

⁵⁸La debilidad institucional se refiere a la baja capacidad de gestión de recursos y de autonomía de las entidades por la sujeción de la cooperación internacional a las agencias políticas del presidente (presidencialismo). Un caso claro puede ser el sistema de la Salud en Colombia.

Nación, la mayoría de veces puede entonces pasar a financiar temas totalmente distintos al rubro original que se tenía en cuenta. Entonces, es necesario que los “recursos se incorporen al Presupuesto General de la Nación a través de este acto administrativo, cuyo trámite es dispendioso y los recursos deben estar definitivamente disponibles. Lo que no siempre es el caso ya que se rigen por desembolsos. Además de esto, la oficina jurídica de la AS echa en falta un registro nacional que pueda reflejar contablemente los desembolsos provenientes de la CI”⁵⁹.

Otra debilidad es que la mayoría de los donantes y participantes activos de la CI hacia Colombia, desconocen en gran parte los procesos y mecanismos formales para alinear su ayuda a los marcos de planificación del Estado, y esto se hace evidente porque el mismo Estado no se ha preocupado por divulgarlos, adicional a la falta de interés de quienes participan y también porque no hay incentivos para usarlos.

Con base en este último punto, se percibe que tampoco es suficiente que los sistemas nacionales sean eficientes y reduzcan los costos de transacción para que los donantes hagan uso de ellos. La correlación entre mejores sistemas nacionales y mayor uso de los mismos por parte de los donantes no es clara. Esta dificultad puede hacer pensar que la CI no es un incentivo suficiente para que los sistemas nacionales mejoren...
...En suma, los cooperantes no usan los sistemas nacionales por varias razones: i. Baja pertinencia de la alineación según el contexto colombiano; ii. Absorción de recursos a nivel local; iii. Problemas de información asimétrica; iv. Preferencia entre los donantes por el uso de sus propios sistemas financieros y contractuales; v. Falta de información sobre los sistemas nacionales existentes; vi. Baja posibilidad para el uso de sistemas nacionales en operaciones de financiamiento, y vii. Situación de violencia que incentiva a los donantes a canalizar recursos por fuera de las instituciones del Gobierno Nacional.⁶⁰

⁵⁹ “Implementación de la Declaración de París en Colombia e incidencia de la ayuda en el marco de la Estrategia de Cooperación”, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2010.

⁶⁰ Colombia, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – Cepei – (2010). *Evaluación Conjunta de la Declaración de París, Fase 2*. (Pág 49, Párrafo 30).

Así mismo, y a pesar de que el mismo Estado propone ciertas normas y leyes que reglamenten los procesos, los donantes expresan cierta desconfianza en el uso de los sistemas nacionales debido a problemas burocráticos, sociopolíticos y de seguridad.

Las debilidades presentadas anteriormente, son solo algunas de las que componen una larga lista de acciones a corregir en el país, y es claro que si no se hace nada para cambiarlas, el desarrollo de la Nación se alejará mucho más de los objetivos propuestos. Mientras no se creen mecanismos de solución definitiva, el país no se convertirá en el líder de la región que tanto ha anhelado ser.

3. ENFOQUE DE COOPERACIÓN BRASILEÑO

Brasil, en la última década, ha venido presentando una serie de cambios en varios de sus indicadores sociales y políticos que permiten evidenciar un desarrollo importante en su poder regional, económico y social. Por ello, resulta clave tener claros algunos elementos de análisis, antes de entrar a describir cómo operan algunos componentes de su esquema de cooperación internacional, por lo que conviene tener en cuenta lo que afirma Vieira.⁶¹

En efecto, Brasil es uno de los países emergentes más destacados e integrante del grupo del BRIC al lado de Rusia, India y China. Su presencia en el BRIC se ha traducido en agendas y posiciones conjuntas de sus integrantes que lo ha catapultado al primer plano de las relaciones internacionales, pues los estudios efectuados por Goldman Sachs demuestran que de mantenerse los actuales ritmos de crecimiento, estas naciones compartirán con Estados Unidos y Japón para 2025 y 2050 los primeros lugares de la economía mundial, terminando con el tradicional dominio eurocéntrico vivido durante siglos. Para el 2050, las mayores economías del planeta serían, en su orden, China, Estados Unidos, India, Japón, Brasil, Rusia, superando a Reino Unido, Alemania, Francia e Italia.⁶²

Gracias a su desempeño, Brasil pasó de ser un país cualquiera de la región Suramericana, a ser el país pionero en progreso y desarrollo. Su recorrido durante los últimos años, ha sido digno de ser nombrado como ejemplo a seguir de los demás países de la región.

Para Brasil, el crecimiento de la economía ha sido uno de los pilares para lograr un amplio crecimiento, sin embargo, ésta no ha sido su única prioridad, pues para este grande, el sector social significa la base principal de la sociedad y de su desarrollo. Y por eso durante los últimos gobiernos, las políticas impulsadas han mantenido en mente este tema.

⁶¹ Profesor titular del Colegio de Estudios Superiores de Administración (Cesa), Colombia.

⁶² Vieira, E., (2011). Las grandes cifras de Brasil. *Perspectiva Número 27*, 42.

En lo que queda de este capítulo, se hablará del recorrido de Brasil a través de la CI y se podrá tener una idea de lo que ha llevado a este país al reconocimiento de hoy en día.

¿Qué ha hecho Brasil para marcar la diferencia, que aún le hace falta a Colombia?

3.1. Métodos y objetivos en la experiencia brasileña

Brasil ha jugado un papel fundamental en el progreso y desarrollo de la región en los últimos años, por lo cual se hace necesario preguntarse el ¿Cómo lo ha logrado?

Pues bien, una de las principales herramientas que ha tenido ha sido el fortalecimiento del capital humano del país; Brasil ha buscado transformar el capital social y ha generado grandes cambios en cuanto a movilidad social, dando paso al surgimiento de la clase media y disminuyendo las desigualdades económicas y sociales en el país⁶³; adicional a esto, se ha encargado de ampliar las redes de servicios básicos como la salud y la educación, lo cual le ha brindado un mayor bienestar a la población brasileña; y por último pero no menos importante, ha impulsado una nueva forma de créditos para los ciudadanos: los microcréditos⁶⁴, que tal como lo sostuvo Liliana Lavoratti⁶⁵ en su artículo: *El tiempo es*

⁶³ En los últimos años la reducción de la desigualdad económica y social no ha dejado de disminuir en Brasil, hasta el punto que hoy supera, y multiplica por tres, las previsiones de la ONU, según revela estudio de la prestigiosa Fundación Getulio Vargas (FGV) titulado *De vuelta al país del futuro*. –Disminuyen las desigualdades y crece la clase media en Brasil. (2012, 8 de Marzo). Diario El País. Consultada el 6 de Mayo de 2012, http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/08/actualidad/1331234542_754482.html

⁶⁴ Un microcrédito es la concesión de un préstamo a personas físicas y a microemprendedores, formales o informales, que tienen dificultad para acceder al sistema financiero tradicional, principalmente por no tener medios de comprobar su renta. *Financiamientos. Microcrédito (Sin fecha)*. Consultado el 6 de Mayo de 2012, Gobierno de Brasil, página web principal del país: <http://www.brasil.gov.br/sobre/economia-1/financiacion/microcredito>

⁶⁵ Periodista con tres décadas de experiencia, trabajó en los medios brasileños Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo y Gazeta Mercantil, del que fue editora. Desde 2005, colabora con publicaciones especializadas como las revistas *Conjuntura Econômica* (Fundação Getulio Vargas), *Indústria*, *Desafios do Desenvolvimento*, del Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, *Problemas Brasileiros* y *Forbes Brasil*. Graduada en Periodismo por la Universidade Católica do Rio Grande do Sul, fue responsable de la cátedra de Periodismo Económico en la Facultad de Medios de Comunicación de Fundação Casper Líbero, en São Paulo.

ahora, “los microcréditos tienen un rol clave por jugar en Brasil. Para el gobierno, es un arma decisiva en su objetivo de sacar a 16 millones de personas de la pobreza extrema antes de 2014. Para los bancos, asoma como una línea de negocio con un gran potencial de crecimiento (...)”⁶⁶.

Por consiguiente, se puede notar que el gobierno Brasileño se ha enfocado de manera decisiva en buscar soluciones estables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y especialmente, ha demostrado que lo que desea es contribuir no solo al desarrollo económico de la nación sino también al desarrollo individual y colectivo de sus propios ciudadanos.

Brasil se ha ganado el nombre del “Gigante Suramericano” y se ha destacado durante los últimos años como una potencia emergente. Esto lo ha logrado con muchos esfuerzos y cambios a nivel interno, en cuanto a procesos e infraestructura. A diferencia de la política externa de otros países suramericanos, donde la misma va al son de los cambios de la política nacional, Brasil ha intentado darle continuidad a su política exterior a pesar de los cambios de gobierno; esto ha permitido que los enfoques de políticas y desarrollo, se generen a largo plazo y así se mantenga una fuerte estabilidad sin importar el gobierno que esté posicionado. Este país le ha dado a su política exterior, una importancia vital desde la segunda mitad de la década de los noventa. Desde ese entonces, Brasil ha puesto como referencia a Suramérica dentro de la definición de su política exterior. Un buen ejemplo de esto, es que Brasil empezó a aumentar la inversión directa en América del Sur, según el Centro de Estudios sobre Integración y Desarrollo (Cindes), órgano de investigación con Sede en Rio de Janeiro, demuestran que entre 2007 y 2010 las empresas brasileñas hicieron aproximadamente cien inversiones en la región, la mayor parte de ellas en Argentina, Colombia y Perú.

⁶⁶Lavoratti, L. (2011, Septiembre 14). El tiempo es ahora. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Consultada el 6 de Mayo de 2012, <http://www.iadb.org/micamericas/section/detail.cfm?language=Spanish&id=9141§ionID=MNGER>

Candeas, A. (2011, p.50) sostiene que “Brasil desea fortalecer a Suramérica como un nuevo polo de poder en un mundo multipolar y como espacio de prosperidad colectiva, rescatando deudas sociales pendientes en un escenario de estabilidad político-económica.” Y “Ese continente es hoy el centro dinámico para el comercio y las inversiones productivas brasileñas en varios sectores – minería, infraestructura, agroindustria, transportes, autos, etc-“. Según el FMI, en 2010, el PIB de Brasil corresponde a 59% del producto de Suramérica.

Obsérvese la tabla comparativa sobre el intercambio comercial entre Brasil y sus principales socios en 2010⁶⁷:

Tabla 1. Intercambio comercial entre Brasil y sus principales socios en el 2010.

SOCIO	EXPORTACIONES + IMPORTACIONES (US\$ MIL MILLONES)	SALDO (US\$ MIL MILLONES)
EUROPA	82,2	+4,0
SURAMÉRICA	62,9	+11,3
CHINA	56,3	+5,2
ESTADOS UNIDOS	46,3	-7,7

Brasil maneja una política de cooperación técnica, la cual está a cargo de la Agencia Brasileña de Cooperación– ABC -, que integra la Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores abarcando⁶⁸:

⁶⁷ Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio de Brasil.

⁶⁸ Brasil. Embajada de Brasil. *Cooperación técnica Brasil – Colombia*. Rescatado de: http://bogota.itamaraty.gov.br/es-es/sector_de_cooperacion_tecnica.xml

- Elaboración, acompañamiento y evaluación de programas y proyectos de cooperación técnica, en todas las áreas del conocimiento, recibida de otros países u organismos internacionales y prestada por Brasil a países en desarrollo;
- Articulación con entidades nacionales, extranjeras e internacionales públicas y privadas, con miras a integrarlos en programas y proyectos de cooperación técnica;
- Difusión de oportunidades de cooperación técnica para las entidades interesadas;
- Análisis de los proyectos de cooperación técnica internacional, con miras a su aprobación y negociación con los colegas externos;
- Selección de las instituciones y de los especialistas que participan de los proyectos y actividades de cooperación técnica internacional;
- Administración de recursos financieros adjudicados a los proyectos y actividades de cooperación técnica.

Como se menciona anteriormente, “la política exterior brasileña para los países en desarrollo se caracteriza por un compromiso a largo plazo. Una manera en que este compromiso se expresa mejor mediante la cooperación técnica en la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), que en esencia, busca sembrar la capacidad de desarrollo autónomo.”⁶⁹

Brasil busca entonces, establecer una política exterior basada en los siguientes principios⁷⁰:

- Transferencia de conocimiento, especialmente en capacitación del capital humano, para obtener mano de obra calificada.
- Solidaridad, enmarcada en la diplomacia ejercida por Brasil hacia los países en desarrollo, especialmente los de la región.

⁶⁹ Brasil. Ministerio de Relaciones Exteriores. Itamaraty. *Cooperación Técnica*. Rescatado de: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>

⁷⁰ Hoyos. A. L., (2008). *Cooperación Horizontal, Opción para América Latina y el Caribe*. Recuperado de: http://www.accionsocial.gov.co/consulta_regional/default/Documentos/Boletin%20No.04.pdf

- Manejar no solo un enfoque bilateral, sino también multilateral, implementando la lucha contra el subdesarrollo.
- Adopta el principio de cooperación horizontal, que es la ayuda entre países con igual o similar desarrollo, que se da a partir de las capacidades o adelantos que estos países tienen.

Por lo que la Constitución de Brasil establece que: “La república buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de Latinoamérica, con miras a la formación de una comunidad de naciones.”⁷¹

En base a los principios anteriores y a lo que establece la Constitución de Brasil, es necesario establecer las características más sobresalientes de la política exterior brasileña⁷²:

- Se basa en un “diseño geográfico”, es decir, usa sus espacios geográficos para crecer y fortalecer sus relaciones internacionales, compartiendo estos espacios con los demás países de la región.
- Busca la integración político-institucional, construyendo bloques económicos y políticos, tales como Mercosur (1991, Bloque Comercial) y Unasur (2007, Integrador de infraestructura y políticas públicas suramericanas).
- Por último, se fundamenta en un neodesarrollismo, donde “la política exterior de Brasil hacia Suramérica se basa en las tradiciones diplomáticas del país y tiene como objetivo fortalecer el continente como espacio de paz y desarrollo en el marco de la integración”.

La integración de los países es fundamental para lograr el desarrollo de una Nación y de una región. “Se hicieron esfuerzos de integración en la “década perdida” (años ochenta), y se profundizaron en la “década neoliberal” (años noventa). Hoy, cuando Suramérica pasa

⁷¹ Artículo 4º, párrafo único, de la Constitución de Brasil de 1988.

⁷²Candeas, A., (2011). *La Política exterior de Brasil hacia Suramérica*. Perspectiva N° 27, ISSN 1692-3278. (p. 52).

por un periodo de crecimiento mientras países ricos patinan en la crisis, la integración es aún más viable, si es impulsada por un neodesarrollismo”⁷³.

3.1.1. Agencia Brasileira de Cooperación (ABC)

El ABC es responsable por lo tanto, para el envío de misiones técnicas a los países en vías de desarrollo, integrado por expertos de las instituciones en Brasil, con el objetivo de recopilar información y preparar programas técnicos. Estos programas están diseñados bajo la supervisión de la ABC. Por tanto, la ABC participa en todas las etapas de preparación de un programa, incluyendo su evaluación, ya que la ABC, es responsable de coordinar el proyecto, también es el agente responsable de la financiación de los proyectos.

La ABC, en definitiva, tiene entre sus atribuciones, las siguientes:

- a) coordinar, negociar, aprobar y evaluar la cooperación técnica internacional del país,
- b) coordinar y financiar la cooperación técnica a los países en desarrollo; y c) identificar, elaborar y aprobar la ejecución y monitoreo de proyectos de cooperación técnica Sur – Sur.⁷⁴

Es importante, entonces rescatar que este organismo brasileño tiene una figura de poder absoluto en cuanto a CI, se refiere, dentro de Brasil; y es una característica fundamental a tener en cuenta, ya que como institución, la ABC se ha encargado de establecer parámetros y bases que fundamentan los procesos que interfieren en la política exterior del país y que al ser creados, regulados y supervisados, en todo sentido, por la misma, hacen que los proyectos sean efectivos y produzcan mayores efectos positivos en el desarrollo de la Nación.

⁷³Candeas, A., (2010). *Integração Brasil – Argentina. História de uma ideologia “visão do outro”*. Brasília: Funag, p. 261.

⁷⁴ Brasil. Ministerio de Relaciones Exteriores. Itamaraty. *La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)*. Recuperado de: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>

3.1.2. Cooperación triangular

La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) define la cooperación triangular como la “ejecución de acciones conjuntas por dos países (o un país y un organismo internacional) que se unen en la atención de las necesidades de un tercer país, siempre con el objetivo de promover la capacitación profesional, el fortalecimiento institucional y el intercambio técnico”.

Un buen ejemplo de cooperación triangular en Brasil, es la alianza que está llevando con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para combatir el trabajo infantil o el trabajo esclavo.

También, este país participa en conjunto con programas de cooperación impulsados por Japón, los cuales se proyectan más allá del ámbito iberoamericano, obteniendo experiencias en Angola (proyecto de construcción de capacidades en hospitales) y Mozambique (proyecto de desarrollo agrícola en la sabana africana).⁷⁵

Este tipo de cooperación es muy importante, ya que permite que no solo haya beneficios para el país al que se apoya, sino que establece una relación retroactiva entre los socios donantes y el beneficiado. Además, se incentiva de buena manera el desarrollo regional, en vista de que el ambiente en el que se desenvuelven, es propicio para una sana interacción y para la generación de una estabilidad económica y social.

3.1.3. Cooperación al desarrollo

Este tipo de cooperación se ve marcada por la búsqueda de la sostenibilidad y por el afán de erradicar la pobreza, la desigualdad y la corrupción, ya que afectan a la competitividad a largo plazo de un país.

⁷⁵ Reflexiones prácticas sobre Cooperación Triangular, Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación. 2011

De ahí que, para muchos, Brasil sea identificado como un socio para el desarrollo en el cono sur, pues a pesar de no tener tantos recursos como otros países emergentes, por ejemplo China, éste se convierte en un socio importante en proyectos triangulares para el desarrollo, ya que desde hace mucho comparte elementos claves con la Unión Europea y otros países desarrollados, girando en torno al multilateralismo y cuidando la democracia y los derechos humanos.

Además Brasil, ha adquirido una vasta experiencia en cuanto a la parte técnica y ha implementado grandes programas para combatir el hambre y todos los problemas de salud en su Nación, lo que indudablemente ha hecho de este país un actor clave en el desarrollo y progreso de la región.

3.2. ¿Qué papel juega la CI de Brasil dentro de su política exterior?

Para el gobierno brasileño, la CI juega un papel muy importante dentro de su política exterior, y esto se ha demostrado con cada uno de los enfoques que le ha dado a la relación con otros países en desarrollo; un buen ejemplo, es el establecimiento de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), el cual se usa como: “instrumento de política externa y mecanismo auxiliar de promoción del desarrollo socio-económico de los países cooperantes. La CTPD tiene como misión: “contribuir al mejoramiento de las relaciones de Brasil con los países en desarrollo, para la ampliación de sus intercambios, para la generación, diseminación y utilización de conocimientos técnicos para la capacitación de sus recursos humanos y para el fortalecimiento de sus instituciones.”

Para la CTPD se establecen ciertas directrices que se enfocan en darle prioridad a programas de cooperación técnica que fortalezcan las relaciones con los países vecinos.⁷⁶ De esta manera, se establecen programas de cooperación a nivel bilateral y a nivel multilateral. En este caso, la ABC posee modelo propio para la formulación de proyectos de

⁷⁶ Brasil. Embajada de Brasil. *Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)*. Recuperado de: http://bogota.itamaraty.gov.br/es-es/sector_de_cooperacion_tecnica.xml

Cooperación Técnica, compatible con aquellos utilizados por las principales agencias de cooperación extranjeras y por organismos internacionales. Cualquier propuesta presentada a la ABC debe seguir la “Orientación para Presentación de Proyectos”.⁷⁷

Con lo anterior, no solo se puede asegurar que para Brasil, la CI realmente juega un papel fundamental dentro de la política exterior, sino que también se ha convertido en parte de su política de Estado y de uno de los principales componentes efectivos para el desarrollo del país en la región y el desempeño positivo frente a Naciones de otros continentes, lo cual le ha valido a Brasil, un posicionamiento importante dentro de la lista de los países emergentes con mayor progreso.

⁷⁷ Brasil. Embajada de Brasil. *Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)*. Consultada el 10 de Junio de 2012, [http://bogota.itamaraty.gov.br/es-es/sector de cooperacion tecnica.xml](http://bogota.itamaraty.gov.br/es-es/sector_de_cooperacion_tecnica.xml)

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta que Brasil ha avanzado a pasos agigantados en materia de desarrollo, puede resultar conveniente que Colombia vea en este país un ejemplo de lo que, guardando las proporciones, podría llegar a ser y tome como cimiento los mejores enfoques que hasta el momento el país vecino ha tenido, logrando así una proyección exitosa en materia de política exterior.

Además de lo anterior, es claro que Colombia debe adoptar una nueva posición con respecto a la política exterior, por lo que sería útil que estudiara a fondo ciertas características que el vecino país ha tenido durante los últimos años, y entre las que se encuentran:

*Posicionarse como un país “emergente” y próximo a potencia, no sólo de la región sino también a nivel mundial.

*Ampliar las relaciones multilaterales.

*Hacer presencia en acciones a nivel global, como IBSA (The India – Brazil – South Africa Dialogue Forum⁷⁸) y BRIC (Brasil, Rusia, India y China).

*Consolidar las relaciones regionales y obtener aliados (Mercosur, Unasur, IIRSA – Iniciativa de Integración Regional Sudamericana).

*Lograr una consolidación interna; en el caso de Brasil hubo una definición del papel del Estado en relación con el control del territorio, en donde se generó una administración sólida y un sistema educativo homogéneo.

⁷⁸ Establecido en Junio del 2003, IBSA es un mecanismo de coordinación entre tres países emergentes, tres democracias multiétnicas y multiculturales, que se determinan para contribuir a la construcción de una nueva arquitectura internacional, para brindar su voz de manera conjunta a los problemas mundiales y profundizar sus relaciones en diversas áreas. IBSA también se abre a proyectos concretos de cooperación y asociación con los países menos desarrollados. Tomado de la página principal de IBSA, *Sobre nosotros*, rescatado el 13 de Junio de 2012: <http://www.ibsa-trilateral.org/>

*Superar las desigualdades económicas y sociales a nivel nacional.

Una de las posibles aplicaciones que debe empezar a manejarse es el de los programas de Cooperación Triangular. Basándose en el hecho de que Colombia puede aprender muchas cosas del país vecino, así como la oportunidad de liderazgo compartido que se puede manejar en muchos aspectos, no solo a nivel económico sino también social, que es el tema más importante de este trabajo de investigación. Para ello es fundamental un mejor posicionamiento de Colombia en escenarios de diálogo multilateral como UNASUR u OTCA, entre otros.

A partir de la información recopilada en este trabajo de investigación, es oportuno mencionar que si se quiere mejorar la política exterior del país, en cuanto a los temas de CI, es fundamental empezar por mejorar ciertos indicadores internos. La pobreza, la inequidad, la continuidad del conflicto armado, las violaciones de los derechos humanos, la corrupción, entre otros, deben ser prioridades en las agendas nacionales e internacionales relacionadas con la CI. Por esto se hacen una serie de recomendaciones para lograr uno de los andamiajes institucionales relacionados con la CI en el país:

- Se requiere una intervención para crear empresas y fortalecer las organizaciones e instituciones que promuevan el desarrollo del capital social e incentiven la formación de todo tipo de redes e inversiones que apoyen la cooperación internacional para sacar adelante el país en materia de crecimiento.
- Mejorar los servicios públicos ineficientes que son fundamentales para promover el bienestar y la calidad de vida de la sociedad.
- Hablando de alianzas político – privadas, sería necesario establecer varios modelos de cooperación, entre ellos la interventora, la cual genera servicios que apuntan a generar redes eficaces que combaten las deficiencias de los organismos públicos que se tienen hasta hoy y focalizando así las necesidades básicas.
- Se debe fomentar un desarrollo estable y continuo en la infraestructura nacional. Esto quiere decir que en las compañías deben haber procesos previos de adaptación

productiva, para empezar a fortalecer la parte interna del país, lo cual permitirá afrontar con mayor madurez los retos surgidos en la integración regional. Si no se hace esto, seguramente habrá diversificación improvisada.

- Debe haber una reducción de la autonomía del poder ejecutivo para que el legislativo tome mayor control, y así establecer una relación eficaz entre el Estado y los demás organismos que aportan a la toma de decisiones en temas importantes de política exterior.
- Como país, Colombia debe preocuparse mucho más por buscar una política exterior con cooperación hacia las zonas más pobres o críticas de la nación, lo que en su futuro se traducirá a un mejor panorama y por ende puede llegar a producir más acciones multiplicadoras. Pero no sólo Colombia debería ser un país receptor de CI, sino también debería perfilarse como un donante en actividades de cooperación Sur-Sur, donde implemente iniciativas para apoyar a los países vecinos de la región.
- Es característico de esta Nación, el mantener una política que cambia junto con el gobierno “de turno”, por eso es necesario establecer una política que permanezca en el tiempo y que no sea vulnerable a los pareceres de quienes gobiernan la Nación.
- Adicional a eso, el Estado debe garantizar una red de trabajo sólida que involucre a la población, entidades locales, nacionales e internacionales, y debe empezar con el fortalecimiento de las mismas para así lograr un pleno y seguro desarrollo.

Sin duda alguna, el desarrollo económico puede ser lo mejor para una Nación, pero el desarrollo social, es muy eficaz para el progreso de la misma. Tal como se evidenció a lo largo de este trabajo, cuando un país se preocupa por fortalecer el sector social, sencillamente empezará a experimentar una evolución positiva y encaminada a un desarrollo exitoso.

Para lograr una solidificación del Estado a nivel interno, es necesario que las instituciones que se creen, tengan bases y mecanismos fuertes que permitan el cumplimiento de sus objetivos a cabalidad y que presenten procesos rigurosos de seguimiento a cualquier actividad para garantizar el efectivo desempeño.

Además, las organizaciones ya creadas deben actuar de igual manera, para esto, será necesario que el Sistema de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA -, creado formalmente desde 1994, realice sus evaluaciones de manera más rigurosa y cumpla a cabalidad el papel que le ha sido asignado, el cual se despliega en tres tareas principales: Seguimiento de resultados, especialmente del gobierno; Evaluaciones focalizadas, donde se realiza un análisis completo del progreso de cada política y programa que establece el gobierno; y la difusión de resultados para la rendición de cuentas, de tal manera que la ciudadanía esté enterada de cada paso que da el gobierno.

Tal como lo afirma Henrique Meirelles, en su conferencia en la Universidad de Chicago “Perspectives for the Brazilian economy for the next few years” (2010): “All of us have to keep learning and hopefully not repeat the same mistakes”. Eso es lo que debe tener en cuenta cada país, aprender de las crisis y de los casos de los demás y no cometer los mismos errores una y otra vez.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2007). *La Cooperación Internacional y su régimen jurídico*.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2008). *Cuarenta años de la Institucionalidad de la Cooperación Internacional en Colombia*.

Álvarez de Flores, R. (2001). *Cooperación Internacional, Integración y Capital Social, Un marco interpretativo desde la Comunidad Andina de Naciones*. Geoenseñanza, Año/ Vol. 6, número 001, Universidad de los Andes, San Cristóbal, Venezuela.

Candeas, A., (2011). *La Política exterior de Brasil hacia Suramérica*. Perspectiva N° 27, ISSN 1692-3278. P 52.

Colombia, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – Cepei – (2010). *Evaluación Conjunta de la Declaración de París, Fase 2*.

Constitución de Brasil de 1988. Artículo 4°, párrafo único.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, Dirección de Regulación, Planeación, Estándarización – DIRPEN -, Encuesta de Cultura Política 2007 Informe de Resultados, (2008), pag 27 -29.

Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012 – 2014.

Estudio del Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano (GRECO) del Banco de la República: “El crecimiento económico colombiano en el siglo XX: aspectos globales”, en *Borradores de Economía*, 134, 1999, p. 29, Gráfico 13.

Fleury, S. (1999). *Reforma del Estado en América Latina ¿Hacia dónde?*. Nueva Sociedad 160.

Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación. (2011). *Reflexiones Prácticas sobre Cooperación Triangular*. P 36.

Garay, L. (1998). *Colombia: Estructura industrial e internacionalización 1967 – 1996*. P 36.

Grootaert, C. y Van Bestelaer, T. (2002). *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*.

Güell, P. (2002). Conferencia: *¿Quién le apuesta al Capital Social en América Latina?* P 4.

Pastrana, E. (2011). *Evolucion y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil*. Working paper n° 14.

Pastrana, E. (2011). *Kaspapers N° 15. La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿Cambio o continuidad en la era de Santos?*. Konrad Adenauer Stiftung.

Pastrana y Vera (2011). *La estrategia populista en la política exterior de Álvaro Uribe*. P 624, 627.

Sen, A, (2000). *Desarrollo y libertad*; Madrid: Editorial Planeta.

CIBERGRAFÍA

Aguirre, A. y Pinto, M. *Asociatividad, Capital Social y Redes Sociales*. Recuperado de la Revista Mad No. 15, Septiembre 2006. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/15/aguirre.pdf>

Álvarez, M. (2011). *Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur*. Revista No 74, Colombia Internacional, Universidad de los Andes. Recuperado de: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/9070/view.php>

Embajada de Brasil. *Cooperación técnica Brasil – Colombia*. Recuperado de: http://bogota.itamaraty.gov.br/es-es/sector_de_cooperacion_tecnica.xml

Hoyos, A. L., (2008). *Cooperación Horizontal, Opción para América Latina y el Caribe*. Recuperado de: http://www.accionsocial.gov.co/consulta_regional/default/Documentos/Boletin%20No.04.pdf

Lavoratti, L. (2011). *El tiempo es ahora*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <http://www.iadb.org/micamericas/section/detail.cfm?language=Spanish&id=9141§ionID=MNGER>

Lomnitz, L. *Redes Sociales y partidos políticos en Chile*. Recuperado de la Revista hispana para el análisis de Redes Sociales. Vol 3, # 2, sept-nov. 2002.: http://revista-redes.rediris.es/html-vol3/vol3_2.htm

Ministerio de Relaciones Exteriores. Itamaraty. *Cooperación Técnica*. Recuperado de: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>

Ministerio de Relaciones Exteriores. Itamaraty. *La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)*. Recuperado de: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>

Organización Argentina de Jóvenes para las Naciones Unidas – OAJNU. *Sistema Internacional*. Recuperado en http://oajnu.org/index.php?item_activo=150&lang=es.

¿Por qué es el Capital Social importante para el Desarrollo? Recuperado de la página principal del Banco

Mundial: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20187568~menuPK:410388~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html>

¿Qué es Capital Social? Recuperado de la página principal del Banco Mundial, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20187568~menuPK:410388~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html>

Mateus, J. y Brassat, D. (2002). *La globalización: sus efectos y sus bondades*. Recuperado de: <http://www.fuac.edu.co/revista/M/cinco.pdf>

Vargas, A. *Gobierno de Álvaro Uribe: Proyecto y Resultados: Políticas, estrategias y doctrinas*. [En línea], Revista Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina, disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3210_1.pdf